

СУД, ПРОКУРАТУРА,
АДВОКАТУРА

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)

© 2011 г. Надежда Георгиевна Салищева¹, Александр Юрьевич Якимов²

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 материалов Президиума Верховного Суда РФ по вопросам пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях формулируются предложения, направленные на дальнейшее развитие правовой основы деятельности судей на данной стадии административно-юрисдикционного производства.

Annotation: the article is dedicated to the role of the Russian Supreme Court's clarifications on 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 the resolutions of the Plenum of the Russian Supreme Court and the materials of the Presidium of the Russian Supreme Court on issues connected with the review of resolutions and decisions in cases involving administrative offences, proposals are being put together which aim further to develop the legal basis for judges' actions at the relevant stage of the judicial proceedings on administrative matters.

Ключевые слова: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, обзор законодательства и судебной практики, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, постановление Пленума Верховного Суда РФ, постановление Президиума Верховного Суда РФ.

Key words: the Russian Code of Administrative Offences, overview of legislation and court practice, review of resolutions and decisions in cases concerning administrative offences, resolution of the Plenum of the Russian Supreme Court, resolution of the Presidium of the Russian Supreme Court.

Авторы настоящей статьи являются убежденными сторонниками усиления роли Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ) в решении актуальной и одновременно очень сложной задачи совершенствования законотворческой и правоприменительной деятельности в сфере административной юрисдикции.

Именно этому служат документы, принимаемые ВС РФ, к которым относятся не только постановления пленумов ВС РФ, но и акты Президиума ВС РФ, утверждающие обзоры законодательства и судебной практики ВС РФ.

Проблема, связанная с различной оценкой юридической значимости постановлений пленумов ВС РФ, неоднократно была предметом обсуждения в юридической литературе. При этом приводились различные обоснования, касающиеся двух основных вопросов:

1) следует ли рассматривать постановление пленума ВС РФ, которое является актом официального толкования нормы закона, в качестве нормативного правового акта, т.е. источника права;

2) является ли такое постановление обязательным для судьи при рассмотрении конкретного дела (в случае отрицательного ответа на первый вопрос)?

В отношении первого из поставленных вопросов можно привести две противоположные по своей сути позиции.

¹ Ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ (E-mail: igpran@igpran.ru).

² Советник президента Российского союза автостраховщиков, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

Многие исследователи полагают, что акт толкования “действует и существует только параллельно с толкуемой нормой”³. “Отличительной чертой актов официального толкования является то, что они не ставят своей задачей создание новых правовых норм. Их назначение заключается именно в уяснении, разъяснении, смысловом и логическом обосновании действующего законодательства в целях его правильной и эффективной реализации”⁴.

По поводу разъяснений, содержащихся в постановлениях пленумов ВС РФ, которые не являются источниками права, достаточно ясно высказывались М.С. Строгович, Х.Б. Шейнин и ряд других выдающихся советских юристов⁵.

Академик В.С. Нерсесянц в отношении рассматриваемого вопроса отмечал, что в России суд, в том числе высший суд, в соответствующей системе не законодательствует, а лишь применяет норму права, в силу чего у российских судов отсутствуют нормотворческие полномочия⁶.

Такой же позиции придерживается проф. М.К. Треушников, указывая, что “независимо от способа – официального, нормативного, индивидуального, доктринального – толкование закона не может рассматриваться как источник права”⁷.

Вместе с тем среди юристов немало сторонников позиции, согласно которой судебная практика, обобщенная в юридических актах высших судебных органов, относится к источникам права.

Так, проф. В.М. Баранов полагает, что судебная практика является полноценным регулятором общественных отношений⁸, а канд. юрид. наук А.В. Иванов утверждает, что соответствующие разъяснения приобретают квазинормативное значение для всех участников судебного процесса⁹.

Анализируя роль судебной практики в системе правового регулирования в России, Председатель

ВС РФ В.М. Лебедев отмечает, что руководящая судебная практика может быть рассмотрена как опыт обобщения правоприменительной практики, выраженный в особых актах центральных судебных органов, которые формируются в виде конкретизирующих нормативных предписаний.

Подчеркивая далее значимость подобного рода разъяснений, В.М. Лебедев указывает на то, что конкретизирующие закон положения имеют нормативный характер. Правда, он называет такие акты “вторичными нормативными актами”¹⁰.

При этом следует отметить, что автор излагаемой позиции уважительно относится к мнению тех ученых, которые исключают возможность отнесения постановлений Пленума ВС РФ к источникам права.

Рассматривая вопрос об обязательности разъяснений, содержащихся в постановлениях пленумов ВС РФ, следует обратить внимание на то, что четкого ответа на него в настоящее время не существует. Для подтверждения правомерности данного вывода, на наш взгляд, достаточно вновь привести мнение Председателя ВС РФ В.М. Лебедева.

Несмотря на отнесение указанных разъяснений к нормативным предписаниям, им высказано следующее мнение: “Конечно, судья может не согласиться с позицией Пленума. Это его право. Он может разрешить дело на основе собственного толкования закона, тем более что каждое дело уникально, а вырабатываемые Пленумом правовые положения носят подзаконный характер”¹¹.

В связи с рассматриваемыми вопросами необходимо отметить, что имеются и другие формы разъяснения судебной практики, о которых было сказано ранее. Как известно, в ВС РФ систематически ведется работа по обобщению судебной практики, результатом которой являются периодически (как правило, ежеквартально) подготавливаемые и рассылаемые в нижестоящие суды обзоры судебной практики по уголовным, гражданским делам и делам об административных правонарушениях.

Наряду с судебными актами ВС РФ по конкретным делам обзоры содержат и ответы на вопросы по поводу применения норм тех или иных законов, формируемые на основе обращений судей в ВС РФ и одобряемые Президиумом ВС РФ. При этом в юридической литературе также возникает

³ Тарасова В.В. Акты судебного толкования правовых норм / Под ред. М.И. Байтина. Саратов, 2002. С. 13.

⁴ Там же. С. 15.

⁵ См., например: *Строгович М.С.* Советский уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. М., 1974. С. 10; *Шейнин Х.Б.* Руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда СССР // Сов. гос. и право. 1980. № 9. С. 73; Научно-практический комментарий к Закону о Верховном Суде СССР. М., 1981. С. 68.

⁶ См.: Судебная практика как источник права. М., 1997. С. 34–36; Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 107–112.

⁷ Арбитражный процесс / Под ред. М.К. Треушникова. М., 2011. С. 56.

⁸ См.: Судебная власть в России. Роль судебной практики. М., 2002. С. 47.

⁹ См.: там же. С. 129.

¹⁰ *Лебедев В.М.* Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000. С. 227, 228.

¹¹ Там же. С. 227.

дискуссия о том, имеют ли данные разъяснения нормативный характер и обязательны ли они для применения нижестоящими судами.

Мы присоединяемся к точке зрения тех представителей юридической науки, которые воспринимают судебную практику как органический элемент правоприменительной деятельности, а постановления пленумов высших судебных инстанций (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), разъясняющие судам вопросы применения законодательства, – как документы, включающие обязательные указания для судей при разрешении конкретных дел, но не в качестве актов, содержащих правовые нормы и тем самым являющихся источником права.

На наш взгляд, весомыми аргументами в пользу признания обязательности разъяснений, содержащихся в постановлениях пленумов ВС РФ, являются цели и задачи указанных разъяснений: обеспечить единство судебной практики по наиболее сложным делам, затрагивающим права и законные интересы граждан и организаций, предотвращать типичные ошибки в рассмотрении гражданских, административных, уголовных и иных дел, выявленные в процессе изучения и обобщения судебной практики, а также при обращении судей с просьбами о разъяснении содержания конкретной нормы закона.

Это дает основание судьям при рассмотрении конкретных дел и принятии по ним решений ссылаться на официальное толкование ВС РФ смысла и содержания применяемой правовой нормы.

Что касается обзоров судебной практики, утверждаемых постановлениями Президиума ВС РФ, то, с нашей точки зрения, содержащиеся в них разъяснения следовало бы рассматривать в качестве рекомендаций, зачастую конкретизирующих отдельные положения пленумов ВС РФ, а также анализирующих возникающие в практике правоприменительной деятельности противоречивые ситуации и дающих на этой основе необходимое толкование тех или иных правовых норм, что, несомненно, также способствует обеспечению единства судебной практики.

В случае возникновения возможных коллизий между позициями, содержащимися в постановлениях пленумов ВС РФ и в разъяснениях, данных в ответах на вопросы, по нашему убеждению, приоритет всегда должен оставаться за постановлениями пленумов ВС РФ.

В связи с вышеизложенным представляется уместным привести мнение проф. И.Л. Петрухина о том, что разъяснения пленумов ВС РФ по

вопросам судебной практики представляют собой важный и эффективный инструмент судебной власти¹².

По нашему мнению, роль разъяснений ВС РФ в реализации конституционного принципа охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также законных интересов коммерческих и некоммерческих организаций трудно переоценить.

Вместе с тем позиция ВС РФ, формируемая на основе обобщения судебной практики и толкования правовых норм, имеет не меньшее значение для совершенствования законодательства. В настоящей статье соответствующая деятельность ВС РФ рассматривается применительно к федеральному законодательству об административной ответственности.

Напомним, что в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ ВС РФ имеет право законодательной инициативы, а согласно ст. 126 Конституции РФ и ч. 5 ст. 19 Федерального конституционного закона “О судебной системе Российской Федерации” от 31 декабря 1996 г. ВС РФ уполномочен давать разъяснения по вопросам судебной практики.

С учетом этого следует обратить внимание на то, что именно ВС РФ выступил в качестве субъекта законодательной инициативы, внося на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроект № 448 460-4, предусматривающий дополнение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) ст. 30.12–30.19.

В результате в конце 2008 г. вступил в силу Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ, в соответствии с которым был регламентирован пересмотр судами общей юрисдикции в порядке надзора вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Следует подчеркнуть, что постановления пленумов ВС РФ и иные документы, издаваемые ВС РФ, имеют исключительно важное значение для совершенствования правоприменительной деятельности в рассматриваемой сфере. Причем это касается не только судебных органов, но и других органов (должностных лиц), наделенных полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Роль и значение постановлений пленумов ВС РФ неоднократно отмечались в публикациях од-

¹² См.: Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 11.

ного из авторов настоящей статьи¹³. Изучение актов ВС РФ, содержащих толкование конкретных норм КоАП РФ, дает основание сделать вывод о необходимости, с одной стороны, учета законодателем пробелов и неудачных решений в правовом регулировании конкретной области общественных отношений, а с другой – более активной позиции ВС РФ в инициировании необходимых изменений в КоАП РФ в порядке законодательной инициативы.

Предметом нашего рассмотрения являются положения постановлений пленумов ВС РФ, а также ответы на вопросы, содержащиеся в обзорах законодательства и судебной практики, утвержденных постановлениями Президиума ВС РФ, которые касаются применения судьями судов общей юрисдикции норм КоАП РФ, регламентирующих пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Полагаем, что особого внимания требует анализ как ретроспективы, так и перспективы использования материалов ВС РФ, которые направлены на уточнение понимания содержания некоторых норм, восполнение имеющихся пробелов и разрешение существующих коллизий правовой основы административно-юрисдикционной деятельности судей, выступая тем самым в качестве своеобразной “подсказки” законодателю, а в ряде случаев – возможного прообраза будущих нормативных установлений.

В данной статье речь идет о практике применения гл. 30 КоАП РФ. Обратимся к положениям ст. 30.1–30.19 КоАП РФ, рассматривая их в логической последовательности, которая соответствует нумерации указанных статей.

При этом прежде всего будем опираться на “базовое” по данной проблеме постановление Пленума ВС РФ № 5 “О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях” от 24 марта 2005 г., в которое впоследствии были внесены коррективы постановлениями Пленума ВС РФ от 25 мая 2006 г. № 12 и от 11 ноября 2008 г. № 23, а в прошлом году – весьма существенные измене-

ния и дополнения Постановлением Пленума ВС РФ от 10 июня 2010 г. № 13, многие из которых касаются пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях¹⁴.

1. В ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ определена подведомственность (применительно к судам – подсудность) жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях или, если смотреть на эти нормы через призму статуса субъекта административной юрисдикции, предметная и территориальная компетенция субъектов административной юрисдикции во второй инстанции¹⁵.

В соответствии с ч. 1 указанной статьи постановление по делу, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

В п. 30 и 33 вышеназванного Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 содержатся разъяснения о том, что военнослужащий (гражданин, проходящий военные сборы) обжалует такое постановление в гарнизонный военный суд.

Подобное положение вытекает из содержания ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, в соответствии с которой дела о правонарушениях, отнесенных к предметной компетенции судей, которые совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов.

С учетом этого, представляется, что данное уточнение восполняет имеющийся пробел в правовом регулировании подсудности жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях и заслуживает трансформации в нормативное установление путем отражения в соответствующем законопроекте.

В п. 30 указанного Постановления Пленума ВС РФ включено и другое разъяснение: “При определении территориальной подсудности дел по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, необходимо исходить из территории, на которую распространяется юрисдикция должностных лиц, а не из места распо-

¹³ См., например: Якимов А.Ю. О применении судьями судов общей юрисдикции некоторых положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2005. № 3. С. 37–40; Его же. О применении судьями судов общей юрисдикции отдельных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2009. № 3. С. 7–10.

¹⁴ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6; 2006. № 12; 2009. № 1; 2010. № 8.

¹⁵ См., например: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 37, 38, 66.

жения органа, от имени которого должностным лицом составлен протокол”¹⁶.

2. В ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ имеется бланкетная норма, определяющая предметную компетенцию арбитражного суда как субъекта административной юрисдикции во второй инстанции.

Согласно этой норме постановление по делу об административном правонарушении, которое совершено юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Как показала практика, такая общая отсылка в ряде случаев толкуется арбитражными судьями без учета еще одного важного условия. Речь идет о том, что согласно Федеральному конституционному закону “Об арбитражных судах в Российской Федерации” от 28 апреля 1995 г. указанные суды осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров (ст. 4) и призваны защищать законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательства и иной экономической деятельности (ст. 5).

В связи с этим к предметной компетенции арбитражных судов, в том числе и при пересмотре постановлений, принятых должностными лицами органов исполнительной власти, не может быть отнесено рассмотрение постановлений об административных наказаниях, назначенных за нарушение требований пожарной, экологической, транспортной и иных видов безопасности, а также за нарушения порядка управления, предусмотренных в гл. 11, 12, 19, 20 КоАП РФ.

С учетом изложенного следует положительно оценить разъяснения, включенные в п. 33 анализируемого Постановления Пленума ВС РФ.

«Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, вынесенное органом (должностным лицом), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, или арбитражным судом, согласно части 3 статьи 30.1 КоАП

РФ может быть обжаловано в арбитражный суд в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации и статьями 10, 26, 36 Федерального конституционного закона “Об арбитражных судах в Российской Федерации”. Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, вынесенное судьей суда общей юрисдикции, может быть обжаловано в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 30.1 КоАП РФ в вышестоящий суд общей юрисдикции».

В свою очередь, важную информацию, касающуюся конкретизации предметной компетенции арбитражных судов и судов общей юрисдикции, содержит ответ на один из вопросов, включенных в обзоры законодательства и судебной практики¹⁷.

В этом ответе акцентируется внимание на том, что при определении подведомственности дел по жалобам в соответствии с ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ следует учитывать не только субъектный состав участников правонарушения, но и характер спора.

На основании ч. 2 ст. 207 Арбитражного процессуального кодекса РФ производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании соответствующих заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, арбитражному суду подведомственны дела по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях, совершенных указанными лицами исключительно в результате осуществления ими упомянутой деятельности. В иных случаях дела по жалобам на вынесенные постановления в отношении данных лиц подведомственны судам общей юрисдикции. На наш взгляд, соответствующее дополнение следовало бы включить в упомянутую выше ч. 3 ст. 30.1 КоАП РФ.

3. В ст. 30.2 КоАП РФ, в которой предусмотрен порядок подачи жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, не определено

¹⁶ Об актуальности данного положения, которое, разумеется, не требует внесения изменений в КоАП РФ, свидетельствует то, что оно, по сути, воспроизводит ответ на вопрос № 36, содержащийся в Обзоре законодательства и судебной практики ВС РФ за третий квартал 2003 г., утвержденный постановлениями Президиума ВС РФ от 3 и 24 декабря 2003 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

¹⁷ См.: Вопрос № 15 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за второй квартал 2006 г., утвержденное Постановлением Президиума ВС РФ от 27 сентября 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

содержание такой жалобы. Отсутствует и норма, регламентирующая принятие указанной жалобы к рассмотрению.

Отмеченные пробелы вызывают у правоприменителей обоснованный вопрос, связанный с отсутствием понимания того, как должен поступить судья, если жалоба на постановление (решение) по делу об административном правонарушении содержит недостатки (например, не указаны причины и основания обжалования, не указано обжалуемое постановление или лицо, которое его обжалует), а лицо, подавшее жалобу, при этом не является в суд¹⁸.

В ответе на этот вопрос отмечается, что если в жалобе указано постановление, которое оспаривается лицом, но не указаны причины и основания обжалования, то судья на основании ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ рассматривает жалобу в полном объеме, выясняя необходимые обстоятельства.

В то же время для выполнения судом поставленных задач содержание жалобы на постановление (решение) по делу должно быть таким, чтобы было возможно установить, чьи именно права и каким образом нарушены.

На основании изложенного делается следующий вывод: “Поскольку отсутствие в жалобе таких данных ведет к невозможности ее рассмотрения, она подлежит возврату с указанием причин возврата.

Если же существенные недостатки жалобы обнаружены судьей только при ее рассмотрении, возврат не может быть осуществлен, а недостатки жалобы устраняются при ее рассмотрении”.

На наш взгляд, следует осуществить детальную законодательную регламентацию как содержания жалобы на постановление по делу, так и порядка принятия ее к рассмотрению по аналогии с положениями, содержащимися ныне в ст. 30.14 и 30.15 КоАП РФ.

Тем самым будет достигнут определенный баланс в регулировании апелляционного и надзорного производства по делам об административных правонарушениях.

В ч. 2 ст. 30.14 КоАП РФ, предусматривающей подачу жалобы в порядке надзора на вступившее в законную силу постановление по делу, четко определено содержание этой жалобы. Согласно

ч. 3 ст. 30.15 КоАП РФ, которая регулирует процедуру принятия к рассмотрению жалобы, поданной в порядке надзора, в случае, если такая жалоба подается с нарушением установленных требований, она возвращается подавшему ее лицу.

4. Обратимся к ст. 30.3 КоАП РФ. В ч. 2 данной статьи предусмотрена возможность восстановления судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу на постановления по делу об административном правонарушении, установленного срока обжалования в случае заявления соответствующего ходатайства лицом, подающим жалобу. При этом согласно ч. 4 той же статьи об отклонении такого ходатайства выносится определение.

В п. 31 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 имеется разъяснение, заслуживающее пристального внимания: “Несмотря на то что КоАП РФ не предусматривает возможности обжалования определения об отклонении ходатайства о восстановлении названного срока, это определение, исходя из общих принципов осуществления правосудия, может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что влечет нарушение права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту”.

Аналогичная точка зрения высказана в ответе на упоминавшийся ранее вопрос, который касается обжалования определения мирового судьи о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол. В нем содержится следующее разъяснение: “Пересмотр указанных определений осуществляется в порядке, предусмотренном КоАП РФ”¹⁹.

В отношении обжалования иных определений, выносимых органом, должностным лицом, судьей в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении, которые не исключают возможности дальнейшего движения дела, ВС РФ придерживается иной точки зрения.

Об этом свидетельствует ответ на вопрос, касающийся возможности обжалования таких определений, в том числе, например, определения об

¹⁸ См.: Вопрос № 17 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за четвертый квартал 2006 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 7 марта 2006 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

¹⁹ Вопрос № 15 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”).

отказе в удовлетворении ходатайства о назначении экспертизы и др.²⁰

В данном ответе констатируется, что КоАП РФ “не предусматривает порядок обжалования определений, не препятствующих дальнейшему движению дела об административном правонарушении”. При этом далее отмечается, что “возражения относительно данных определений могут быть включены в жалобу (протест) на постановление по делу об административном правонарушении”.

По нашему мнению, изложенные позиции ВС РФ имеют свою логику, однако в обязательном порядке требуют законодательного закрепления. Представляется целесообразным сформулировать закрытый перечень обжалуемых определений. В противном случае возможны различные толкования по поводу того, исключает то или иное определение возможность дальнейшего движения дела либо нет.

5. В соответствии с п. 2 ст. 30.4 и п. 6 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению и при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении разрешаются ходатайства. В ч. 2 ст. 24.4 КоАП РФ предусмотрено, что ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленно рассмотрению, причем решение об отказе в удовлетворении ходатайства выносится в виде определения. Однако в данной статье отсутствует перечень (даже открытый) возможных ходатайств.

В этой связи уместно обратить внимание на вопрос, касающийся наличия у судьи права принять отказ от жалобы на постановление по делу об административном правонарушении²¹.

В ответе указано следующее: “При отказе от поданной жалобы отпадают процессуальные основания, послужившие поводом к возбуждению соответствующей судебной процедуры. Поскольку судье не предоставлено право осуществлять пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях по собственной инициативе, возможность дальнейшего рассмотрения жалобы исключается”.

²⁰ См.: Вопрос № 19 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за первый квартал 2005 г., утвержденного постановлениями Президиума ВС РФ от 4, 11 и 18 мая 2005 г. // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

²¹ См.: Вопрос № 16 из ранее упомянутого Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за второй квартал 2006 г.

На наш взгляд, эта позиция, не вызывающая сомнений в своей правильности, является отражением принципа диспозитивности применительно к осуществлению административно-юрисдикционного производства во второй инстанции (думается, что аналогичная ситуация возникает и при отказе прокурора от принесенного протеста).

Далее отмечено, что “судья может принять отказ от жалобы и вынести определение о прекращении производства по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении”, поскольку согласно “ст. 29.12 КоАП РФ по результатам рассмотрения ходатайств и заявлений выносятся определения”.

Последнее разъяснение вызывает серьезные сомнения по следующей причине. В ст. 29.12 КоАП РФ закреплено содержание определения по делу об административном правонарушении. Согласно ч. 2 данной статьи в определении действительно указываются содержание ходатайства и решение, принятое по результатам его рассмотрения.

Однако согласно ч. 2 ст. 29.4 и ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении и при его рассмотрении процессуальной формой решения по существу дела, в том числе о прекращении производства по делу, является исключительно постановление.

В отличие от административно-юрисдикционного производства в первой инстанции, при пересмотре вынесенных постановлений процессуальной формой решения по существу дела является не постановление и, разумеется, не определение, а “решение” в соответствии с ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ.

С учетом этого представляется целесообразным закрепить в определенной норме КоАП РФ порядок действий судьи в случае заявления лица об отказе от поданной жалобы, определив форму решения судьи о прекращении производства по жалобе.

6. Остановимся на некоторых положениях ст. 30.6 КоАП РФ, посвященной рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении. Имеются в виду п. 2 и 4 ч. 2 данной статьи, предусматривающие установление факта явки участников производства по делу, выяснение причин их неявки и принятие решения о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении ее рассмотрения.

Эти положения во многом соответствуют аналогичным нормам, регламентирующим порядок рассмотрения дела в первой инстанции (ст. 29.7

КоАП РФ). Отличие заключается в том, что в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ следует выяснять, извещены ли участники производства по делу.

Это связано прежде всего с обеспечением не только соблюдения прав, но и выполнения обязанностей лица, в отношении которого ведется производство по делу (ст. 25.1 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу. В отсутствие указанного лица оно может быть рассмотрено, если имеются данные о надлежащем извещении этого лица о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении данного рассмотрения либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Поскольку в ст. 25.1 КоАП РФ речь идет только о рассмотрении дела, то вполне логичным является содержащийся в одном из обзоров законодательства и судебной практики вопрос: распространяется ли действие положений ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ на порядок рассмотрения жалоб на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении²²?

Утвердительный ответ на этот вопрос представляется убедительным, поскольку “по смыслу положений п. 4 ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ создание условий, необходимых для реализации права на защиту на стадии рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, предполагает обязанность суда в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ известить лицо, привлекаемое к административной ответственности, о месте и времени рассмотрения дела и предоставить ему возможность участвовать в судебном заседании”.

Согласно ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу судья (как и соответствующее должностное лицо) не связан доводами жалобы и проверяет дело в полном объеме (рассмотрение последующих жалоб на такое постановление и (или) не вступившие в законную силу решения по жалобе на это постановление в соответствии

с ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ осуществляется в том же порядке).

С учетом этого Постановлением Пленума ВС РФ от 10 июня 2010 г. № 13 “базовое” Постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 дополнено п. 13¹, который касается пересмотра постановления о прекращении производства по делу в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (ч. 1¹ ст. 29.9 КоАП РФ), а также принятого решения по жалобе на такое постановление.

Необходимость указанного дополнения обусловлена содержанием Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г.²³

По итогам рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений КоАП РФ, ГК РФ и ГПК РФ Конституционный Суд РФ пришел к следующему выводу: “По своему конституционно-правовому смыслу статья 24.5 КоАП Российской Федерации предполагает, что в случае, когда производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности, проверка и оценка выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях конкретного лица состава административного правонарушения не исключаются. Иное препятствовало бы судебной защите прав и свобод граждан, делая иллюзорным механизм компенсации вреда, причиненного в результате злоупотребления властью, и, соответственно, противоречило бы статьям 19, 45, 46, 52 и 53 Конституции Российской Федерации”.

С учетом этого в постановляющую часть данного Постановления Конституционного Суда РФ включен п. 3: “Признать положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку названное положение по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает возможность отказа в таких случаях от оценки обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения”.

²² См.: Вопрос № 5 из Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за первый квартал 2007 г., утвержденного Постановлением Президиума ВС РФ от 30 мая 2007 г. (в ред. Постановления Президиума ВС РФ от 10 марта 2010 г.) // СПС “КонсультантПлюс” (Раздел “Судебная практика”).

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

На основании изложенного в анализируемом Постановлении Пленума ВС РФ разъяснено, что если постановление по делу либо решение по результатам рассмотрения жалобы на это постановление обжалуется лицом, в отношении которого составлялся протокол об административном правонарушении, настаивающим на своей невиновности, то ему не может быть отказано в проверке и оценке доводов об отсутствии в его действиях (бездействии) состава административного правонарушения в целях обеспечения судебной защиты прав и свобод этого лица.

В случае, когда судья при рассмотрении жалобы лица, в отношении которого вынесено постановление по делу, устанавливает обоснованность выводов юрисдикционного органа и правильность исчисления соответствующего срока давности в зависимости от категории дела, он отказывает в удовлетворении жалобы и оставляет постановление без изменения (п. 1 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

При этом внимание судей обращено на то, что в обжалуемом постановлении о прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности не могут содержаться выводы юрисдикционного органа о виновности лица, в отношении которого был составлен протокол об административном правонарушении.

При наличии в постановлении таких выводов судья на основании положений ст. 1.5 КоАП РФ о презумпции невиновности обязан вынести решение об изменении постановления в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, исключив из него указание на вину этого лица.

Если при рассмотрении жалобы будет установлено, что в действиях лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, не содержится состава административного правонарушения либо отсутствовало само событие нарушения, то такое постановление подлежит отмене с вынесением решения о прекращении производства по делу согласно п. 1 либо п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ (п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Думается, что приведенные положения, содержащиеся в Постановлении Пленума ВС РФ, не требующие внесения изменений в КоАП РФ, имеют важное значение для обеспечения законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

7. Применительно к соответствующим статьям КоАП РФ, предусматривающим виды решений (ст. 30.7, 30.9, 30.10) и постановлений (ст. 30.17),

принимаемых по жалобе, протесту на постановление по делу и последующие решения, определенный интерес представляет один из вопросов, содержащихся в обзорах законодательства и судебной практики ВС РФ²⁴.

Собственно говоря, сам вопрос касается рассмотрения жалобы на вступившее в законную силу постановление судьи по делу об административном правонарушении, однако ответ распространяется на весь пересмотр постановления или решения по делу. Речь идет о возможности пере квалификации действий лица на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, если это не ухудшает положения лица, но в соответствии с требованиями гл. 23 КоАП РФ дело становится подведомственным несудебному органу или должностному лицу.

В основу ответа положен п. 20 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5, согласно которому если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья может пере квалифицировать действия (бездействие) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый объект посягательства, при условии, что это не ухудшает положения привлекаемого к ответственности лица и не изменяет подведомственности рассмотрения дела.

Далее в ответе разъясняется, что в таком же порядке может быть решен вопрос о пере квалификации действий (бездействия) лица при пересмотре постановления или решения по делу об административном правонарушении.

В соответствии с положениями ст. 30.1 КоАП РФ рассмотрение жалоб на постановления органов, должностных лиц и судей по делам об административных правонарушениях отнесено к подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов в зависимости от подсудности дел.

В заключение в упомянутом ответе делается следующий вывод: «Если при поступлении дела в суд действия виновного лица были квалифицированы по статьям, рассмотрение которых отнесено к подведомственности суда, а при рассмотрении жалобы судья вышестоящего суда пришел к выводу о необходимости пере квалификации действий лица на другую статью (часть статьи) Кодекса Российской Федерации об административных

²⁴ См.: Вопрос № 6 из ранее упомянутого Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за первый квартал 2007 г.

правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов, то переквалификация действий лица возможна с учетом того, что назначаемое наказание будет мягче и данные дела не относятся к компетенции арбитражных судов”.

На наш взгляд, приведенная позиция ВС РФ, которая заслуживает поддержки, является дополнительным аргументом, служащим для обоснования необходимости четкого законодательного разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов в сфере административно-юрисдикционной деятельности, о чем говорилось выше.

8. В ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ установлено, какие прокуроры и их заместители наделены правом принесения протеста в порядке надзора. В этой связи в п. 33 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 разъясняется, что “указанные лица вправе истребовать дела об административных правонарушениях для проверки после вступления постановления или решения в законную силу”.

Представляется, что соответствующее дополнение ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, предусматривающей полномочия прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях, позволило бы избежать необходимости давать подобные разъяснения.

9. В ст. 30.16 КоАП РФ не регламентирована процедура рассмотрения в порядке надзора жалоб и протестов на вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях.

В то же время, как уже было отмечено ранее, в ст. 30.6 КоАП РФ установлен порядок рассмотрения жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу. Так, в ч. 1 этой статьи определено, что данная жалоба рассматривается судьей (а равно соответствующим должностным лицом) единолично.

Согласно ч. 2 ст. 30.9 КоАП РФ рассмотрение последующих жалоб на такое постановление и (или) не вступившие в законную силу решения по жалобе на данное постановление осуществляется в том же порядке.

Норма идентичного характера, касающаяся порядка рассмотрения протеста прокурора на данное постановление по делу и (или) последующие решения по жалобам на это постановление, включена в ч. 2 ст. 30.10 КоАП РФ.

В разъяснениях, имеющих в анализируемом Постановлении Пленума ВС РФ, указано, что “рассмотрение надзорных жалоб и протестов на вступившие в законную силу постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях не требует проведения судебного заседания, поскольку это не предусмотрено КоАП РФ”²⁵.

Таким образом, Пленум ВС РФ не счел целесообразным прибегать к аналогии норм, содержащихся в вышеупомянутых ч. 1 и 2 ст. 30.6, ч. 2 ст. 30.9 и ч. 2 ст. 30.10 КоАП РФ, что представляется небесспорным.

По нашему мнению, подобную процедуру пересмотра в порядке надзора постановлений и последующих решений по делам об административных правонарушениях следовало бы закрепить на законодательном уровне.

10. В ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ содержится перечень решений, принимаемых по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста. При этом, в отличие от ст. 30.7 КоАП РФ, в данном перечне отсутствует решение об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение, но исключительно 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 позиция Президиума ВС РФ по вопросу о том, 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 привлечения к административной ответственности не истек.

²⁵ Следует отметить, что аналогичная позиция ранее была отражена в ответе на вопрос № 41 из уже упоминавшегося Обзора законодательства и судебной практики ВС РФ за третий квартал 2003 г.

В материалах Президиума ВС РФ отмечается, 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, предусмотренных 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)²⁶.

Таким образом, был найден выход из конкретной проблемной ситуации в рамках существующего правового поля. Однако, по нашему убеждению, данный ответ объективно свидетельствует о целесообразности соответствующего дополнения перечня принимаемых судом решений с учетом норм, содержащихся в ст. 30.7 КоАП РФ.

В ст. 30.17 (как, впрочем, и в ст. 30.1) не предусмотрено направление кому-либо копий принятых решений каким-либо лицам. В то же время в КоАП РФ имеются положения о направлении соответствующим лицам копий решения, вынесенного по жалобе на не вступившее в законную силу постановление по делу (ч. 2 ст. 30.8) или по протесту прокурора на такое постановление (ч. 3 ст. 30.10).

В этой связи следует отметить, что п. 34 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 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”. Представляется, что эта позиция должна быть закреплена на законодательном уровне.

Целесообразно также обратить внимание еще на одно обстоятельство. В ст. 30.17 КоАП РФ установлены виды постановлений, принимаемых по результатам рассмотрения в порядке надзора

как жалобы, так и протеста, который почему-то не упомянут в данном случае.

Проведенный анализ постановлений пленумов Верховного Суда РФ и обзоров законодательства и судебной практики ВС РФ, утвержденных постановлениями Президиума ВС РФ, позволяет сформулировать следующие основные выводы:

1) содержащиеся в рассмотренных материалах разъяснения объективно свидетельствуют о наличии определенных пробелов и коллизий в законодательном регулировании пересмотра в апелляционном порядке и в порядке надзора постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

2) в правовом регулировании рассматриваемого юридического института не в полной мере реализован системный подход, поскольку нормы, регламентирующие пересмотр не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и пересмотр таких же правоприменительных актов, вступивших в законную силу, имеют своеобразную “зеркальную” пробельность: некоторые важные процессуальные положения содержатся в ст. 30.1–30.10 КоАП РФ, но отсутствуют в ст. 30.12–30.19, и наоборот;

3) разъяснения ВС РФ и его Президиума по вопросам судебной практики можно разделить на три вида: одни содержат необходимые для осуществления правоприменительной практики уточнение и конкретизацию отдельных законодательных положений, но не требуют внесения изменений в КоАП РФ или иные федеральные законы; другие отражают результаты сопоставления различных правовых норм и заслуживают внимательного рассмотрения на предмет возможной подготовки соответствующих проектов законодательных актов; третьи (многие из них основываются на разумном применении принципа аналогии) представляют собой практически готовые формулировки, позволяющие использовать их в законодательном процессе;

4) рассмотренные материалы ВС РФ могут быть успешно использованы им при реализации полномочий субъекта законодательной инициативы в целях дальнейшего совершенствования нормативной правовой основы осуществления не только административно-юрисдикционной деятельности, но и в целом производства по делам об административных правонарушениях.

²⁶ 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”).