

Веретенников Николай Николаевич

кандидат юридических наук,
заместитель председателя Хабаровского
краевого суда

**ПРИНЦИПЫ И ПРАВИЛА
РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ
И ПРОТЕСТОВ НА ВСТУПИВШИЕ
В ЗАКОННУЮ СИЛУ СУДЕБНЫЕ АКТЫ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Аннотация:

В статье анализируются принципы и правила, применяемые вышестоящими судебными инстанциями при рассмотрении жалоб и протестов на вступившие в законную силу судебные акты по делам об административных правонарушениях. Автор приходит к выводу о необходимости внесения изменений в правовые нормы, регулирующие пересмотр постановлений (решений), вступивших в законную силу.

Ключевые слова:

административные правонарушения, обжалование, правила рассмотрения, решение, постановление, суд.

Veretennikov Nikolay Nikolaevich

PhD in Law,
Deputy Chairman,
Khabarovsk Regional Court

**THE PRINCIPLES AND RULES OF
ADMINISTRATION OF
COMPLAINTS AND PROTESTS
ON THE EFFECTIVE JUDICIAL
ACTS ON AFFAIRS
ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES**

Summary:

The article considers the principles and rules applied by higher courts in dealing with complaints and protests on the effective judicial acts on administrative offences. By analyzing the procedural rules underlying the Administrative Code of the Russian Federation and the cases from the judicial practice the author comes to the conclusion about the necessity for reformation of the legislation regulating the review of valid enactments (decisions).

Keywords:

administrative offences, appeal, rules of administration, decision, enactment, court.

Пересмотр судебных постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, служит дополнительной гарантией судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Об этом недвусмысленно высказался Конституционный суд РФ в определении от 4 апреля 2006 г. № 113 по жалобе гражданина Овчинникова В.А. на нарушение его конституционных прав ч. 3 ст. 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1].

Сам по себе данный институт еще очень молод. Советская модель Кодекса РСФСР об административных правонарушениях имела ряд фундаментальных погрешностей. Анализ его правовых норм показывает, что в кодексе не нашлось места не только правилам ревизии окончательного судебного постановления (решения), но и механизму обжалования постановления (решения) суда, не вступившего в законную силу.

Только с принятием 30 декабря 2001 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) законодатель установил правила обжалования окончательных судебных актов, но в очень усеченном виде. В первоначальном варианте правом обжалования (принесения протеста) обладали только Генеральный прокурор и прокуроры субъектов Российской Федерации, а также их заместители. Иные участники по делам об административном правонарушении такого права не имели.

Дальнейшая дифференциация механизма обжалования привела к тому, что правом обращения с жалобой на постановления (решения), вступившие в законную силу, стали обладать лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший, законные представители физического и юридического лица; защитник и представитель (ФЗ от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ) [2], должностное лицо, вынесшее постановление (ФЗ от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ) [3].

Подобная дифференциация была обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, основной закон страны (ч. 1 и 2 ст. 46) закрепляет и гарантирует право каждого на судебную защиту от решений и действий, в том числе органов, осуществляющих функции государственного контроля и надзора. В этой связи Конституционный суд РФ в постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П указал, что нормы, предусматривающие особенности административного судопроизводства, не могут противоречить общим принципам права, нарушать равенство всех перед законом и судом и в силу этого не должны ограничивать право каждого на судебную защиту, в том числе на защиту от судебной ошибки [4].

Во-вторых, инициаторами проверки судебного решения по делу об административном правонарушении, являются исключительно стороны (в КоАП РФ их именуют участники), чьи интересы и права затрагиваются данным решением. Как верно замечено профессором Г.А. Жилиным, надзорное производство является вторичным по отношению к институту обжалования, без которого в системе действующего правового регулирования проверочная деятельность суда вышестоящей инстанции была бы невозможной, поскольку по своей инициативе он не вправе осуществлять проверку судебного акта [5, с. 16–25].

Наличие сторон (участников) по делам об административных правонарушениях, исходя из принципа состязательности сторон, всегда предполагает их активное участие в отстаивании своей позиции. Однако данный принцип в КоАП РФ до сих пор не представлен. Как справедливо заметил А.В. Сумачев, ряд правовых принципов законодатель просто «потерял» в процессе подготовки и принятия законодательства об административных правонарушениях [6, с. 84–87]. Хотя еще в 2005 г. Конституционный суд РФ в определении от 12 апреля 2005 г. № 113 высказался недвусмысленно: «пересмотр дел об административных правонарушениях должен осуществляться в надлежащей судебной процедуре, при этом принципами правосудия являются состязательность и равноправие сторон, которые распространяются на все стадии административного судопроизводства» [7].

На практике принцип состязательности при пересмотре дела об административном правонарушении для административных органов носит декларативный характер. Если гл. 47.1 УПК РФ, как и гл.41 ГПК РФ, обязывает суд кассационной инстанции направлять лицам, интересы которых затрагиваются жалобой или представлением, копии кассационной жалобы, (представления); и данные лица имеют право подать свои возражения на кассационную жалобу или представление, то КоАП РФ таких норм не содержит. В соответствии с ч. 2 ст. 30.15 КоАП РФ судья, принявший к рассмотрению жалобу, протест на вступивший в законную силу судебный акт, обязан известить только лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшего о подаче жалобы, принесении протеста и предоставить указанным лицам возможность ознакомиться с жалобой, протестом, подать возражения на них. Административные органы остались «за кадром» и решение надзорной инстанции по жалобе или представлению представляется для них *post factum*.

Фактическое отсутствие принципа состязательности по делам об административных правонарушениях порождает одну из фундаментальных проблем – злоупотребление правом со стороны лиц, привлеченных к административной ответственности. Как указывает профессор В.М. Жуйков, судебная практика свидетельствует о многочисленных попытках злоупотребления правом на судебную защиту и использования правосудия в противоречии с его назначением [8, с. 81]. Лицо, в отношении которого состоялось судебное решение, вступившее в законную силу, может представлять вышестоящему суду любые доказательства в обоснование своей невиновности. При этом закон исключает возможность административного органа представлять свои возражения.

В этой связи возникает вполне закономерный вопрос: «Кто должен проверять представленные доказательства на предмет их допустимости и достоверности?»

Суд? Сомнительно, поскольку Конституционный суд РФ в своих постановлениях неоднократно указывал, что судопроизводство в отношении лиц, привлекаемых к различным видам ответственности, означает прежде всего строгое разграничение судебной функции разрешения дела и функции преследования. Возложение на суд обязанности подменять деятельность органов и лиц по осуществлению функции преследования не согласуется с предписанием ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия судом [9].

Орган, осуществляющий функции государственного контроля и надзора законодателем, не уполномочен на совершение подобных проверочных мероприятий.

При таких обстоятельствах судье приходится, несмотря на то что по своему внутреннему убеждению он уверен в законности вынесенных судебных решений, отменять судебные акты и прекращать производство по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. В этой связи заслуживает внимание точка зрения знаменитого английского юриста и философа XVIII в. И. Бентама о том, что «надо избегать таких форм и правил, которые ставят судью в необходимость постановлять решение противно его убеждению и которые из судопроизводства создают врага положительному закону» [10].

Вторая проблема, на которую хотелось бы обратить внимание – это условия, при которых постановление или решение, вступившее в законную силу по делу об административном правонарушении, может быть подвергнуто ревизии. Правовая наука определяет два критерия, когда решение, вступившее в законную силу, может быть обжаловано:

– временной: установленный законодателем срок, в пределах которого заинтересованному лицу дается право на принятие решения об обжаловании окончательного судебного акта.

Отсутствие в судебной системе данного срока, как указал Конституционный суд РФ в определении от 13 октября 2009 г. № 1220-О-О со ссылками на правовые позиции Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), приводит к неопределенности в спорных материальных правоотношениях и возникших в связи с судебным спором процессуальных правоотношениях, допуская при этом возможность отмены в любое время окончательного судебного решения. Подобная правовая регламентация несовместима с принципом обеспечения судебной деятельности и основополагающими принципами верховенства права по смыслу п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод;

– инстанционный, при условии, что решение суда первой инстанции было предметом проверки в апелляционном порядке. Еще русский процессуалист В.К. Случевский, один из авторов Судебной реформы 1864 г., рассуждая о праве заинтересованного лица обжаловать окончательное судебное решение, писал: «Коль скоро заинтересованное в обжаловании состоявшегося приговора участвующее в деле лицо имеет возможность апелляционного обжалования и тем не менее не воспользовалось им, то здесь есть место для презумпции, что оно признало правильность состоявшегося приговора, а следовательно не имеет право на принесение и кассационной жалобы» [11, с. 623–624]. В дальнейшем данная концептуальная точка зрения нашла свое отражение в законодательстве Российской империи, когда «сторона, не жаловавшая на решение первой инстанции, не может просить об отмене решения второй инстанции, если последнее решение утверждено во всех частях» [12, с. 315].

Дальнейшая модернизация института ревизии судебных решений привела к изменению правил пересмотра окончательного судебного решения в гражданском процессе с 2012 г., в уголовном – с 2013 г. Законодателем были поставлены временные и инстанционные фильтры, ограничивающие возможность обжалования сторонами окончательного судебного решения, и, наконец-то, правовая система России приблизилась к классическим стандартам, хотя, по мнению профессора Л.В. Головки, вопреки заверениям законодателя после вступления 1 января 2013 г. в силу нового закона российская судебно-инстанционная система совершенно не приблизилась к европейским стандартам и не избавилась от своих фундаментальных недостатков [13, с. 42–57]. Данная точка зрения уважаемого ученого заслуживает внимания, но не надо забывать, что Россия – больше чем страна, эта целая цивилизация и ей надо не встраиваться куда-то, а необходимо сохранять и развивать себя [14].

К сожалению векторы этих контрольно-проверочных изменений не нашли своего отражения в нормах ревизионного производства по делам об административных правонарушениях.

Реформа процессуальных правил проверки судебных актов по делам об административных правонарушениях, по нашему мнению, может идти по следующим направлениям:

1. Принятие нового КоАП РФ, в котором нашли бы отражение современные принципы и правила судопроизводства (стороны, состязательность процесса, апелляция, кассация, временные и инстанционные фильтры обжалования судебных актов).

2. Дополнение общей части КоАП РФ следующими положениями: сторона, состязательность процесса. Кроме того, ст. 30.12 КоАП РФ необходимо трансформировать, установив временной (шесть месяцев) и инстанционный фильтры обжалования судебного решения по делу об административном правонарушении, вступившем в законную силу.

3. Внесение изменений в Президентский проект Кодекса административного судопроизводства РФ (далее КАС РФ). Необходимо изменить редакцию ч. 6 ст. 1 (Предмет регулирования настоящего кодекса), изложив ее содержание в следующей редакции «Об обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях». Кроме того, включить в проект КАС РФ отдельную главу «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» (по первой инстанции). Правила пересмотра судебных решений вступивших в законную силу в проекте КАС РФ соответствуют основным правилам, изложенным в ГПК и УПК, и включают в себя в том числе временной и инстанционный фильтры.

Указанные изменения в принципах и правилах судопроизводства по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, позволят успешно решать задачи законодательства об административных правонарушениях и достигать целей административного наказания.

Ссылки:

1. СЗ РФ (Собр. законодательства РФ). 2006. 3 июля. № 27. Ст. 2971.
2. СЗ РФ. 2008. 8 дек. № 49. Ст. 5738.
3. СЗ РФ. 2011. 12 дек. № 50. Ст. 7346.
4. СЗ РФ. 1999. 7 июня. № 23. Ст. 2890.
5. Жилин Г.А. Обжалование судебных актов как средство обеспечения эффективности гражданского судопроизводства // Журн. конституц. правосудия. 2009. № 5.

6. Сумачев А.В. О «потерянном» принципе законности в законодательстве об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2012. № 12.
7. СЗ РФ. 2005. 30 мая. № 22. Ст. 2195.
8. Жуйков В.М. Судебная реформа : проблемы доступа к правосудию. М., 2006. С. 283.
9. СЗ РФ. 1999. 26 апр. № 17. Ст. 2205.
10. Бентам И. О судебных доказательствах. Киев, 1876. С. 421.
11. Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – судопроизводство. 4-е изд. СПб., 1913. С. 683.
12. Свод кассационных положений по вопросам русского гражданского процессуального права за 1866–1913 гг. 2-е изд. СПб., 1914. С. 1061.
13. Головки Л.В. Апелляция, кассация, надзор : ГПК РФ и УПК РФ. Первый опыт критического осмысления / под общ. ред. Н.А. Колоколова. М., 2011. С. 188.
14. Вечерняя Москва : газ. 2012. 13 апр.

References:

1. *NW (Coll. Legislation of the Russian Federation)* 2006, July 3, no. 27, art. 2971.
2. *NW* 2008, December 8, no. 49, art. 5738.
3. *NW* 2011, December 12, no. 50, art. 7346.
4. *NW* 1999, June 7, no. 23, art. 2890.
5. Zhilin, GA 2009, 'Appeal court acts as a means of ensuring the effectiveness of the civilian judgment', *Journal of Constitutional justice*, no. 5.
6. Sumachev, AV 2012, 'About the "lost" the principle of legality in the legislation on administrative violations', *The Right-Administrative and municipal law*, no. 12.
7. *NW* 2005, 30 May, no. 22, art. 2195.
8. Zhuikov, VM 2006, *Judicial reform: the problem of access to justice*, Moscow, p. 283.
9. *NW* 1999, April 26, no. 17, art. 2205.
10. Bentham, J 1876, *About court evidence*, Kiev, p. 421.
11. Sluchevsky, V 1913, *Textbook of the Russian criminal proceedings. Judicial system – proceedings*, 4th ed., SPb., p. 683.
12. *Code of appeals provisions on Russian civil procedural law for the 1866-1913 biennium* 1914, 2nd ed., SPb., p. 1061.
13. Golovko, LV 2011, *Appeal, cassation, supervision: the RF CPC and the CCP. The first experience of critical thinking*, Moscow, p. 188.
14. *Evening Moscow* 2012, April 13.