

Рецензия на книгу: Панкова О. В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях : науч.-практ. пособие / под ред. О. А. Егоровой. – М. : Статут, 2014. – 440 с.

Ю. Н. Старилов. Рецензия на книгу...

Рецензируемая работа представляет собой логическое продолжение научных исследований, проведенных О. В. Панковой по вопросам административной ответственности, органично вписываясь в русло современного, интенсивно развивающегося административно-деликтного законодательства и практики его применения.

Особая ценность данной работы обусловлена несколькими причинами.

Во-первых, она посвящена наиболее подвижной и восприимчивой к процессам государственного управления, укрепления законности, обеспечения безопасности личности, общества и государства отрасли законодательства, которая более чем за 10 лет действия КоАП РФ неоднократно подвергалась существенному реформированию.

Во-вторых, она написана не просто ученым, кандидатом юридических наук, специалистом в области административной ответственности, а человеком, который, обладая значительным практическим опытом, совмещает научную и преподавательскую деятельность с работой в должности судьи Московского городского суда, каждый день на практике сталкиваясь с реальным содержанием правовых норм, ставших предметом рецензируемого научно-практического пособия, и проблемами их реализации. Данное обстоятельство позволило автору, с одной стороны, избежать излишнего теоретизирования и схоластичности изложения материала, а с другой – разносторонне проанализировать конкретные правоприменительные ситуации и найти верное решение там, где его не видят другие ученые. Читатель же может оценить уровень правопонимания лиц, непосредственно отправляющих правосудие.

Более того, книга подготовлена под руководством известного ученого и практикующего судьи, председателя крупнейшего суда общей юрисдикции субъекта Российской Федерации – Московского городского суда, заслуженного юриста Российской Федерации О. А. Егоровой, личный вклад которой в укрепление законности, формирование судебной практики, восстановление доверительного и уважительного отношения общества к судебной власти и ее носителям несомненен. С этой точки зрения рецензируемая работа является не только своеобразным путеводителем по вопросам административной ответственности, но и отражает реальную картину правосудия по административно-деликтным делам в современной России, открывает новые направления исследования и служит хорошим ориентиром для судей.

В-третьих, рецензируемая книга – это один из ярчайших примеров диалектического сочетания глубокого знания автором теории админи-

стративной ответственности, действующего законодательства и практики его применения.

Работа О. В. Панковой справедливо заявлена как научно-практическое пособие, в котором на основе анализа накопленной за годы действия КоАП РФ юрисдикционной практики рассмотрен широкий круг вопросов, затрагивающих материально-правовые и процессуальные аспекты административной ответственности; как известно, именно здесь отсутствует единство мнений в теории и проявляется неоднозначный подход в практике. По характеру информации, соотношению теоретического и эмпирического материала данная работа не является ни научным трактатом, оторванным от реальной жизни, ни практическим пособием, построенным на простом обобщении судебной либо иной правоприменительной практики. И от этого она только выигрывает.

Отталкиваясь от уже достигнутого в теории и на практике по проблемам административной ответственности, О. В. Панкова ставит акцент на наиболее дискуссионных и одновременно практически значимых вопросах, ранее не затрагиваемых в такого рода работах. По возможности автор стремился избежать повторения положений, ставших уже аксиоматичными и получивших широкое освещение в юридической литературе; она анализирует новое российское административно-деликтное законодательство, сосредоточив свои основные усилия на актуальных проблемах правоприменения. Дополнительную ценность книге придает и то, что О.В. Панкова открыто высказала собственную позицию по тем вопросам, по которым нет единства мнений в теории, а практика изобилует неоднозначностью подходов. В то же время автору удалось избежать как крайних, так и не аргументированных суждений по проблемам, по которым позиции ученых и практических работников не совпадают.

В содержательном плане книгу отличают большая информационная насыщенность, широкое привлечение эмпирического материала, соединяющего в себе анализ актов высших судебных органов и нижестоящих судов.

Учитывая практическую направленность рецензируемой работы, автор анализируемого издания стремился к достижению оптимального сочетания судебного и доктринального толкования закона. В этих целях О. В. Панковой проведен анализ постановлений Конституционного Суда РФ и официальных разъяснений Верховного Суда РФ, опубликованных в Обзорах законодательства и судебной практики, а также решений Верховного Суда РФ по конкретным делам об административных правонарушениях.

Значительное внимание уделено анализу постановлений Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 19 декабря 2013 г.) и от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об ад-

министративных правонарушениях» (в ред. от 9 февраля 2012 г.), являющихся весьма значимым ориентиром для судей судов общей юрисдикции при рассмотрении административно-деликтных дел.

В качестве иллюстрации доводов автора по тем или иным вопросам приведены примеры из судебной практики региональных судов. Позитивно и то, что все примеры даны в виде содержательных и незначительных по объему выдержек из судебных актов либо в виде своеобразной аннотации, отражающей их суть, что позволяет использовать содержащуюся в них мотивировку для разрешения других подобных дел.

Определенное внимание в работе уделено также анализу судебной арбитражной практики и принятым на ее основе постановлениям Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам применения КоАП РФ, сохраняющим свою силу до принятия соответствующих решений Пленумом Верховного Суда РФ на основании ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 8-ФКЗ. При этом оправдан акцент автора на том, что до настоящего времени не удалось преодолеть разногласия в позициях не только двух кодексов – КоАП РФ и АПК РФ, касающихся порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях, но и в правовых позициях высших судебных органов по вопросам толкования и применения одних и тех же положений КоАП РФ, имевших место до упразднения Высшего Арбитражного Суда РФ. Полностью разделяем мнение О. В. Панковой о том, что произошедшее объединение судов должно дать новый импульс дальнейшему совершенствованию и развитию законодательства об административных правонарушениях и практики его применения в направлении сближения нормативно-правовых позиций обоих указанных кодексов по вопросам рассмотрения дел об административных правонарушениях и формирования единообразной судебной практики по данным делам.

Необходимо отметить логичность и последовательность структуры работы. Она состоит из пяти глав, раскрывающих теоретико-правовые, материальные и процессуальные аспекты административной ответственности.

Исследованию серьезных проблем, связанных с реализацией административно-правовых норм КоАП РФ (им посвящены вторая-пятая главы книги), предшествует достаточно содержательная и одновременно сжатая первая глава, в которой автор, чтобы не отступать от принципа систематичности и полноты изложения материала, дает общую характеристику современного этапа развития теории административной ответственности и ее законодательной основы, включая критическую оценку реального состояния правового регулирования в этой области.

Особое внимание здесь уделено понятию и принципам административной ответственности, нашедшим закрепление в КоАП РФ. Автором показаны и обоснованы недостатки федерального законодательства об административных правонарушениях, связанные с наличием в некоторых федеральных законах норм со штрафными санкциями. В связи с

этим интересен по содержанию § 2 первой главы рецензируемой книги, в котором обстоятельно рассмотрены вопросы соотношения норм главы 16 Налогового кодекса РФ, ч. 3 ст. 154 ГПК РФ, ст. 117 УПК РФ, ч. 5 ст. 154 АПК РФ, ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» и ряда других отраслевых законов с нормами Особенной части КоАП РФ и с учетом общеправовых принципов разрешения коллизий в праве, а также правовых позиций Конституционного Суда РФ, сформулированы конкретные правила разрешения имеющихся противоречий, применяемые на практике.

В этой же главе автор освещает проблему соотношения федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях, подкрепляя изложенное наиболее характерными примерами из судебной практики.

Далее в § 3 той же главы О. В. Панкова показывает взаимосвязь отечественного законодательства об административных правонарушениях с международными конвенциями, в частности с Конвенцией о защите прав человека и основных свобод. В данном аспекте следует отметить проведенный автором анализ основных подходов Европейского суда по правам человека к пониманию сущности административных правонарушений и применению положений Конвенции к отношениям, связанным с привлечением к административной ответственности. Ссылаясь на практику Европейского суда по правам человека, О. В. Панкова убедительно доказывает, что в свете Конвенции большинство административных правонарушений относятся к уголовной сфере, приходя к важному выводу, что подходы Европейского суда к пониманию правовой природы противоправного деяния оказывают влияние прежде всего на процессуальную сторону осуществления государственно-властных полномочий в контексте публичного обвинения, т.е. на порядок производства по административно-деликтным делам.

Откликаясь на нужды практики, во второй главе автор останавливается на характеристике субъектов административной ответственности, видах административных наказаний и правилах их назначения. Несомненно, что в этой части книги особый интерес у читателей вызовет проведенный О. В. Панковой анализ наиболее распространенных ошибок, допускаемых судьями при решении вопроса об административной ответственности должностных лиц, обусловленных недостатками законодательного определения должностного лица в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ.

Рассматривая в § 1 второй главы особенности административной ответственности юридических лиц, автор проводит полноценный анализ теории вопроса; причем О. В. Панкова полноценно изучает диссертационные работы и опубликованные научные труды по данной тематике. Нельзя не отметить многочисленные ссылки О. В. Панковой на труды весьма авторитетных авторов – А. С. Дугенца, Б. В. Россинского, В. Д. Со рокина, А. Ю. Якимова, Ю. Ю. Колесниченко. Полагаем, что творческая проработка научных трудов отмеченных авторов позволила О. В. Панко-

вой затронуть наиболее актуальные проблемы квалификации административных правонарушений, совершенных юридическими лицами, и дать ответы на ключевые вопросы, возникающие при привлечении юридических лиц к административной ответственности. При этом значительное внимание заслуженно уделено проблеме установления вины юридического лица, единого решения которой до сих пор нет.

В практическом плане несомненный интерес представляет § 3 второй главы, в котором с учетом положений главы 4 КоАП РФ и новейших постановлений Конституционного Суда РФ, принятых в 2013–2014 гг., рассмотрены правила назначения административных наказаний. Эти правила формулируются, главным образом, на основе анализа основных судебных ошибок, их источников и путей устранения. Здесь же на конкретных примерах определены правила исчисления сроков давности привлечения к административной ответственности, а также критерии разграничения длящихся, продолжаемых и простых одномоментных правонарушений. Немало ценных выводов и предложений касается правил назначения административных наказаний при идеальной и реальной совокупности административных правонарушений. Отрадно, что все они аргументированы серьезным теоретическим обоснованием и подкреплены примерами из судебной практики.

В третьей главе рецензируемой книги подробно изложены вопросы предметной и территориальной подведомственности дел об административных правонарушениях, которые до сих пор представляют известную сложность. Положения данной главы охватывают широкий круг проблем, связанных с распределением дел об административных правонарушениях как между судебными и несудебными органами, так и внутри судебной системы.

Две последующие главы книги посвящены производству по делам об административных правонарушениях в суде первой и второй инстанций. В четвертой главе особое внимание уделено порядку подготовки к судебному рассмотрению дел об административных правонарушениях, их непосредственному рассмотрению в суде и порядку вынесения итоговых постановлений. Кроме того, исследована проблема судебных извещений и вызовов в суд.

В пятой главе читатель найдет ответы на многие вопросы, связанные с реализацией права на обжалование не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, определением субъектов и объектов обжалования, порядка и сроков подачи жалоб, их подведомственности и подсудности, а также порядка подготовки жалоб к рассмотрению и их рассмотрения в судах.

Научно-практическое пособие О. В. Панковой «Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях» является квалифицированным и завершенным научным трудом, который, без сомнения, будет с интересом встречен широкой читательской аудиторией. Оно вносит заметный вклад в формирование единообразных под-

ходов к пониманию и толкованию как материальных, так и процессуальных норм КоАП РФ.

Рецензия не может вместить всего того, что, безусловно, заслуживает дальнейших характеристик и новых выводов относительно содержащихся в рецензируемой работе положений. Рекомендую читателям познакомиться с книгой Ольги Викторовны Панковой, мы уверены, что после ее прочтения читатели смогут разделить высказанные оценочные суждения о научном труде О. В. Панковой. Данная книга является заметным (и конечно, полезным для практики) вкладом в развитие теории применения административной ответственности.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права, заслуженный деятель науки Российской Федерации

E-mail: juristar@vmail.ru

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doktor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation

E-mail: juristar@vmail.ru