

УДК 342.9

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ
НОРМ ГЛАВЫ 30 КОАП РФ О ПЕРЕСМОТРЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

И. С. Федотов

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 2 декабря 2014 г.

Аннотация: осуществлен анализ отдельных норм главы 30 КоАП РФ о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях, сделан вывод о том, что происходящая в настоящее время реформа законодательства об административном судопроизводстве является актуальной и необходимой, поскольку имеющиеся в КоАП РФ пробелы требуют скорейшего разрешения.

Ключевые слова: жалоба, постановление по делу об административном правонарушении, пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях, ходатайство о восстановлении срока обжалования, решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Abstract: in this article author carried out the analysis of separate standards of chapter 30 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offences on revision of resolutions on cases of administrative offenses on the basis of which the conclusion that the reform of the legislation on administrative legal proceedings happening now is actual and necessary as the gaps which are available in the Code of the Russian Federation on Administrative Offences demand the fastest permission as regulations on revision of resolutions on cases of administrative offenses.

Key words: the complaint, the resolution on the case of an administrative offense, revision of resolutions on cases of administrative offenses, the petition for restoration of term of the appeal, the decision on the complaint to the resolution on the case of an administrative offense.

Не вызывает сомнений значение института пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, поскольку в определенной степени его положения обеспечивают соблюдение баланса частных и публичных интересов при производстве по делам об административных правонарушениях, а также гарантируют реализацию конституционных принципов (ст. 46, 50 Конституции РФ) о праве каждого лица, признанного виновным, на пересмотр судебного акта и о праве на смягчение наказания.

Так, по данным судебной статистики за 2013 г., число дел об административных правонарушениях, рассмотренных судьями районных судов, увеличилось почти в 2,7 раза в сравнении с 2012 г. и составило 671,7 тыс. дел. При этом от общего числа рассмотренных районными судами дел об административных правонарушениях доля обжалованных (опротестованных) постановлений снизилась и составила 4,7 % (в 2012 г. — 9,1 %), а

именно: в 2013 г. в областные и равные им суды обжаловано 31,3 тыс. не вступивших в законную силу постановлений и определений, вынесенных судьями районных судов по делам об административных правонарушениях. Результатом рассмотрения жалоб и протестов на постановления судей районных судов стала отмена 4,4 тыс. и изменение 1,7 тыс. постановлений о назначении административных наказаний, что составило соответственно 0,8 и 0,3 % от общего числа вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях с назначением административного наказания, рассмотренных судьями районных судов¹.

Несмотря на то что в 2013 г. число дел об административных правонарушениях, рассмотренных мировыми судьями, уменьшилось на 6,0 % в сравнении с 2012 г. и составило 5 млн 127,4 тыс. дел, небезынтересны сведения, что за этот же период на 1,9 % увеличилось число рассмотренных районными судьями жалоб и протестов на постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенных мировыми судьями и иными государственными органами, правомочными рассматривать указанные дела. Причем в 2013 г. в районные суды было обжаловано 319,1 тыс. не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных мировыми судьями и иными государственными органами, правомочными рассматривать указанные дела. На постановления, вынесенные мировыми судьями, подано 137,4 тыс. жалоб и протестов, или 43,1 % от общего числа поступивших в районные суды жалоб и протестов, на постановления по делам об административных правонарушениях, что составляет 2,7 % от общего числа дел, рассмотренных мировыми судьями по административным правонарушениям. Районными судами отменено 63,6 тыс. постановлений, вынесенных иными государственными органами (в том числе 48,3 тыс. с прекращением производства по делу и 14,3 тыс. с возвращением на новое рассмотрение), и изменено 5,9 тыс. постановлений о наложении административных наказаний, что составляет соответственно 45,0 и 4,2 % от числа обжалованных постановлений, вынесенных государственными органами, о назначении административных наказаний².

Следует согласиться с мнением П. П. Серкова о том, что предусмотренные главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) положения о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях являются положительным фактором, поскольку предоставляют возможность обжалования данных постановлений. В связи с этим, с одной стороны, стимулируется активность гражданской позиции, так как граждане, не согласившись с постановлениями по делам об административных правонарушениях, защищают свои интересы, а с другой – выигрывают интересы государства, поскольку при пересмотре указанных постановлений ре-

¹ Указанные данные получены с сайта Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=2508> (дата обращения: 28.11.2014).

² См.: Там же.

шаются задачи по обеспечению единства судебной практики и снижению рисков воспроизведения ошибок при применении норм КоАП РФ³.

Вместе с тем нельзя не заметить, что процедура пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях в КоАП РФ детализирована в меньшей степени, чем в УПК РФ и ГПК РФ, что негативно сказывается в правоприменительной практике при реализации положений главы 30 КоАП РФ.

Полагаем, что актуальность отдельных вопросов института пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, которые рассматриваются в настоящей статье, могут быть небезынтересны в связи с тем, что в настоящее время ведется активная работа по разработке и принятию на федеральном уровне Кодекса административного судопроизводства РФ⁴. Имеющиеся в данной сфере научные публикации⁵

³ См.: *Серков П. П.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 155.

⁴ См.: *Старилов Ю. Н.* Юридические суждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в РФ : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7. С. 19.

⁵ См.: Административное судопроизводство в РФ : развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 7 ; *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005 ; *Дугенец А. С., Масленников М. Я.* Гарантии законности в производстве по делам об административных правонарушениях // Научный портал МВД России. 2011. № 2. С. 10 ; *Ильин А. В.* К вопросу о возможности существования административного судопроизводства как отдельной процессуальной формы // Закон. 2013. № 4. С. 119–129 ; *Кодзаев Ч. С.* Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2010 ; *Козлов С. С., Куратов А. А.* Процессуальные особенности пересмотра административных дел судами общей юрисдикции : проблемы теории и практики // Рос. судья. 2010. № 1. С. 4–6 ; *Лаврентьев А. Р.* Об обжаловании в суд постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Антология научной мысли : к 10-летию Российской академии правосудия : сб. статей / отв. ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. М., 2008. С. 473–493 ; *Масленников М. Я.* Порядок пересмотра судами общей юрисдикции постановлений по делам об административных правонарушениях // Рос. судья. 2004. № 10 ; *Панова И. В.* Административно-процессуальное право России. М., 2009 ; *Панкова О. В.* Актуальные проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в практике судов общей юрисдикции // Административное право и процесс. 2005. № 3 ; *Симоныч С. Л.* О развитии административного судопроизводства на современном этапе // Рос. юстиция. 2011. № 7. С. 27–30 ; *Степанова О. А.* О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 30–39 ; *Федотова О. А.* Вопросы правоприменения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Право : журнал Высшей школы экономики. 2014. № 2. С. 113–123 ; *Хазанов С. Д.* Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал рос. права. 2004. № 10 ; *Щена-*

представляют несомненный интерес и могут быть приняты во внимание в ходе работы над новым процессуальным кодифицированным источником.

1. Согласно названию главы 30 КоАП РФ и изложенным в ней нормам в порядке данной главы могут быть обжалованы не вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях, вынесенные мировыми судьями, судьями иных вышестоящих судебных инстанций, государственными органами, правомочными рассматривать указанные дела. Обжалование протоколов, определений, иных не вступивших в законную силу актов, а также действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ, положениями указанной главы или какой-либо иной главы Кодекса, не предусмотрено, в связи с чем в правоприменительной практике в настоящее время отсутствует однозначная определенность в решении отдельных правовых вопросов, в том числе возможность обжалования в порядке главы 30 КоАП РФ определений, за исключением определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении; протокола об административном правонарушении и других материалов дела; действий (бездействия) государственных органов в связи с применением норм КоАП РФ.

Несмотря на то что КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования определений, за исключением определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ), следует с уверенностью утверждать на основании имеющейся судебной практики, солидаризирующейся с правовой позицией Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ⁶, что «самостоятельно», т.е. до принятия окончательного решения по делу об административном правонарушении, могут быть обжалованы определения, исключающие возможность дальнейшего движения дела. Однако отсутствие официального толкования понятия «определение, исключающее возможность дальнейшего движения дела», продолжает создавать неопределенность в правоприменительной практике. В частности, дискуссионным является вопрос о том, можно ли определение о направлении дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности) считать определением, исключающим возможность дальнейшего движения дела. Полагаем, данное определение в случае имеющих у сторон процесса возражений может быть также обжаловано самостоятельно. Более того, когда данным

лов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Рос. юстиция. 2014. № 8. С. 29–32 ; и др.

⁶ Например, согласно абз. 6 п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» в связи с тем, что определение о возвращении протокола об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего движения дела, оно может быть обжаловано лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, поскольку затрагивает право указанных лиц на судебную защиту, а также опротестовано прокурором.

определением неверно установлена подведомственность (подсудность) рассмотрения дела, своевременное обжалование определения о направлении дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности) позволяет в дальнейшем рассмотреть данное дело в пределах установленных сроков давности привлечения лица к административной ответственности.

Так, в районный суд поступила жалоба на определение мирового судьи, которым протокол об административном правонарушении и иные материалы дела были переданы по подведомственности другому мировому судье. В связи с тем что обжалуемым определением мирового судьи территориальная подсудность была определена неверно, поскольку противоречила требованиям действующего законодательства субъекта РФ в части определения территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, данное определение решением судьи районного суда было отменено, а дело направлено на рассмотрение мировому судье, вынесшему обжалуемое определение.

Следует обратить внимание на то, что КоАП РФ в действующей редакции не предусматривает самостоятельного обжалования протоколов об административном правонарушении, административном задержании, осмотре места совершения административного правонарушения, о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и других материалов дела, однако в правоприменительной практике имеются факты, когда в районные суды поступают жалобы на данные документы. Полагаем, что указанные документы не подлежат пересмотру в качестве самостоятельных актов, но могут быть обжалованы вместе с определением или постановлением по делу об административном правонарушении, вынесенных как итоговые решения по данному делу. Подобный вывод основан на том, что согласно ст. 2, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 23 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства; достоинство личности охраняется государством, ничто не может быть основанием для его умаления; каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Возлагая на государство обязанность охранять достоинство личности, Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод и возможность обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти и должностных лиц (ст. 46, ч. 1 и 2).

Эти права, как следует из ст. 17 (ч. 1) и 56 (ч. 3) Конституции РФ, не подлежат ограничению, они признаются и гарантируются в России согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе выраженным во Всеобщей декларации прав человека (ст. 1, 5, 7 и 8)⁷, Международном пакте о гражданских и политических правах

⁷ Рос. газета. 1995. № 67.

(ст. 2, 7, 17)⁸ и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3, 6 и 13)⁹.

Конституционное право на судебную защиту, как следует из названных положений Конституции РФ во взаимосвязи с другими ее положениями, закрепляющими право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом (ст. 47, ч. 1), и принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 123, ч. 3), – это не только право на обращение в суд, но и возможность получения реальной судебной защиты путем восстановления нарушенных прав и свобод, которая должна быть обеспечена государством. Иное не согласуется с универсальным во всех видах судопроизводства требованием эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего критериям справедливости, уменьшает и ограничивает право на судебную защиту, в рамках осуществления которого возможно обжалование в суд решений и действий (бездействия) любых государственных органов, включая судебные¹⁰.

В качестве одного из многочисленных примеров судебной практики можно привести факт, когда заявитель обратился в районный суд с жалобой на постановление Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которым было прекращено производство по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, а также на доставление его несовершеннолетних детей в орган внутренних дел, полагая обжалуемые постановления и действия сотрудников полиции незаконными. Рассмотрев данную жалобу, суд принял решение об оставлении вышеприведенного постановления без изменения, а жалобу без удовлетворения, поскольку обжалуемое постановление было вынесено в соответствии с требованиями об исчислении сроков давности привлечения к административной ответственности, а доставление несовершеннолетних детей в орган внутренних дел было вызвано тем, что данные дети находились в общественном месте без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), близких совершеннолетних родственников или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в связи с чем были нарушены требования закона субъекта РФ, а сотрудник полиции не имел возможности по данному факту составить протокол об административном правонарушении на месте его совершения без применения доставления указанных несовершеннолетних детей.

В контексте вышеизложенного важно то, что КоАП РФ в действующей редакции не предусматривает самостоятельного обжалования действий (бездействия) государственных органов в связи с применением его норм. В связи с этим актуальным является применение положений п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 «О

⁸ БВС РФ. 1994. № 12.

⁹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

¹⁰ Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 3 февраля 1998 г. № 5-П, от 28 мая 1999 г. № 9-П, от 11 мая 2005 г. № 5-П и др. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 22. Ст. 2194.

практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», в котором указывается, что в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ. К числу таких актов относятся решения, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования, в частности постановления по делам об административных правонарушениях; решения, действия (бездействие), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении).

2. В правоприменительной практике возникают вопросы и относительно субъектов, наделенных в соответствии с нормами КоАП РФ правом на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. В соответствии с ч. 1, 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ в системной связи с иными его положениями постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1–25.5 и п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, а именно лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, законными представителями физического лица, законными представителями юридического лица, защитником и представителем, прокурором, должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении. Иных лиц, наделенных правом на обжалование указанных выше постановлений, КоАП РФ не определяет. При этом, допуская в соответствии с ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ возможность обжалования определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ, нормы данного Кодекса не указывают лиц, которые наделены правом такого обжалования, в связи с несогласием с определением, исключающим возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении. Вместе с тем применительно к указанным определениям, учитывая приведенные выше положения относительно обжалования постановлений в порядке главы 30 КоАП РФ, а также то, что в силу ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, необходимо принимать во внимание и то, что в абз. 6 п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» Верховный Суд РФ, допуская возможность обжалования определения о

возвращении протокола об административном правонарушении как исключающего возможность дальнейшего движения дела, тем не менее не допускает возможности обжалования такого определения должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

Кроме того, в настоящее время окончательно не разрешен вопрос о том, наделены ли супруг и близкие родственники лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, правом на обжалование данного постановления. Имеющаяся правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в определении от 4 июня 2013 г. № 900-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чирковой Т. А. на нарушение ее конституционных прав положениями части 1 статьи 30.1 КоАП РФ»¹¹, не разделена судьями Конституционного Суда РФ Г. А. Жилиным и Ю. Д. Рудкиным, которые выражая несогласие как с выводами, содержащимися в приведенном выше определении Конституционного Суда РФ, так и аргументацией, в соответствии с ч. 1 ст. 76 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» изложили свое мнение.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в приведенном определении, супруг и близкие родственники лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, правом на обжалование данного постановления не наделены. Проведя сравнение с нормами УПК РФ относительно прекращения уголовного дела в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого), Конституционный Суд РФ в рассматриваемом определении изложил то, что правовое регулирование порядка привлечения к административной ответственности во многом предопределяется тем, что большинство административных правонарушений в сравнении с запрещенными уголовным законом деяниями представляют собой деяния, которые характеризуются невысокой степенью общественной опасности, влекут менее строгие меры ответственности и имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, но при этом носят массовый характер. Исходя из этих особенностей, Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П¹² применительно к производству по делам об административных правонарушениях отметил, что федеральный законодатель вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений. Таким образом, принятие постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи со смертью физического лица, в отношении

¹¹ Текст указанного определения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382.

которого ведется соответствующее производство, свидетельствует лишь о нецелесообразности его дальнейшего рассмотрения. При этом, поскольку КоАП РФ не предусматривает деления оснований для прекращения дела на реабилитирующие и нереабилитирующие, в силу презумпции невиновности лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено по основанию, предусмотренному п. 8 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, считается невиновным, т.е. государство, отказываясь от дальнейшего производства по делу в отношении этого лица, не ставит под сомнение его статус в качестве невиновного. Далее в рассматриваемом определении Конституционного Суда РФ указано, что в отличие от уголовно-процессуального регулирования, которое было предметом исследования Конституционного Суда РФ в постановлении от 14 июля 2011 г. № 16-П¹³, правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях не влечет ситуаций, когда лицо, в отношении которого производство по делу прекращено в связи с его смертью, признавалось бы виновным в его совершении фактически без рассмотрения дела по существу, и не порождает для супруга, супруги, близких родственников умершего лица и других заинтересованных лиц негативных последствий.

Таким образом, федеральным законодателем, установившим (с учетом особенностей, характерных для большинства административных правонарушений, и исходя из необходимости соблюдения принципа презумпции невиновности) порядок прекращения производства по делу об административном правонарушении в связи со смертью физического лица, исключаящий в системе действующего правового регулирования возможность возобновления дела по инициативе супруга, супруги, близких родственников умершего лица и иных заинтересованных лиц, был обеспечен баланс конституционно защищаемых интересов.

Не согласившись с приведенной правовой позицией Конституционного Суда РФ, судьи Конституционного Суда РФ Г. А. Жилин и Ю. Д. Рудкин выразили свое мнение. Так, судья Г. А. Жилин мотивирует свою позицию тем, что постановление, которым производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи со смертью лица, может быть использовано в других судопроизводствах, где согласно судебной практике такого рода постановления являются одним из основных доказательств по делам о гражданско-правовых последствиях административного правонарушения (ч. 1 ст. 55 ГПК РФ и ч. 1 ст. 64 АПК РФ) и им обычно придается особое значение при доказывании требований и возражений заинтересованных лиц. Но даже если данное обстоятельство не принимать во внимание, то необходимо было дать оценку доводам о возможности супруга и близких родственников лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, обратиться в суд для защиты чести и достоинства умершего супруга, а также для защиты собственных чести

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 2). Ст. 4698.

и достоинства. Применительно к уголовному судопроизводству Конституционный Суд РФ неоднократно признавал недопустимым в сопоставлении со ст. 46 Конституции РФ ограничение права на судебное обжалование действий и решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, на том лишь основании, что эти граждане не были признаны в установленном порядке участниками производства по делу¹⁴. В указанном аспекте производство по делам об административных правонарушениях не отличается от уголовного судопроизводства, и на него полностью должна распространяться приведенная правовая позиция Конституционного Суда РФ, как имеющая универсальное значение при определении конституционно-правовых параметров права на судебную защиту. Конституционным Судом РФ применительно к уголовному судопроизводству ранее рассматривался вопрос о праве близких родственников участника автотранспортного происшествия, производство в отношении которого прекращено в связи с его смертью, требовать продолжения производства в целях возможной реабилитации умершего. Постановлением от 14 июля 2011 г. № 16-П взаимосвязанные положения п. 4 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ст. 254 УПК РФ были признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой эти положения в системе действующего правового регулирования позволяют прекратить уголовное дело в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) без согласия его близких родственников¹⁵.

В свою очередь, Ю. Д. Рудкин – судья Конституционного Суда РФ – относительно определения Конституционного Суда РФ от 4 июня 2013 г. № 900-О указывает на то, что КоАП РФ не содержит механизмов, обеспечивающих защиту законных интересов супругов и близких родственников лиц, в связи со смертью которых было прекращено производство по делу об административном правонарушении, а учитывая, что действующее российское законодательство не предусматривает никаких иных способов защиты прав и законных интересов данной категории лиц от незаконных и необоснованных постановлений по делам об административных правонарушениях, кроме как обжалование подобных постановлений в порядке главы 30 КоАП РФ, отсутствие для них возможности обжаловать постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, по сути, лишает их судебной защиты своих прав, затронутых указанным постановлением, в частности права на защиту чести, доброго имени и законных интересов, и тем самым порождает неопределенность в данном вопросе.

Свое мнение Ю. Д. Рудкин мотивирует тем, что на недопущение в правовом регулировании нарушений конституционных гарантий права на судебную защиту ориентируют федерального законодателя правовые позиции Конституционного Суда РФ, определяющие пределы возможных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Так, в частности, в

¹⁴ Постановления Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 г. № 5-П, от 27 июня 2000 г. № 11-П ; определения от 22 января 2004 г. № 119-О, от 5 ноября 2004 г. № 350-О и др. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 2.

¹⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 2). Ст. 4698.

постановлении от 30 октября 2003 г. №15-П¹⁶ Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают сути конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; при допустимости ограничения права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

При этом в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ в постановлении по делу об административном правонарушении – вне зависимости от того, является ли оно постановлением о назначении административного наказания (п. 1 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ) или же постановлением о прекращении производства по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ), – должны быть указаны обстоятельства, установленные при расследовании дела. Как следствие, в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, вынесенном в связи со смертью физического лица, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, так или иначе отражаются, пусть даже и без какой-либо оценки, сведения, свидетельствующие о совершении умершим лицом административного проступка, что не может не затрагивать его достоинство и доброе имя.

В соответствии с ч. 1 ст. 27 Конституции РФ каждый имеет право на защиту своей чести и доброго имени. Как указал Конституционный Суд РФ в постановлении от 14 июля 2011 г. № 16-П¹⁷, конституционное право на охрану достоинства личности распространяется не только на период жизни человека, – оно обязывает государство создавать правовые гарантии для защиты чести и доброго имени умершего, сохранения достойного к нему отношения, что в свою очередь предполагает обязанность компетентных органов исходить из необходимости обеспечения близким родственникам умершего доступа к правосудию и судебной защиты в полном объеме, как это вытекает из ст. 46 Конституции РФ во взаимосвязи со ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Конкретизируя приведенное конституционное положение, Гражданский кодекс РФ допускает по требованию заинтересованных лиц защиту чести и достоинства гражданина и после его смерти (абзац первый п. 1 ст. 152). При этом, подавая иск о защите чести и достоинства умершего гражданина, заинтересованное лицо осуществляет защиту принадлежащего именно ему интереса, а не прав и интересов умершего лица, так как со смертью лица прекращается и его правосубъектность. Указанный интерес носит

¹⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁷ Там же. 2011. № 30 (ч. 2). Ст. 4698.

неимущественный характер и охраняется в силу прямого указания закона. Истцом по такому иску выступает заинтересованное лицо как субъект спорного материального правоотношения, а не умершее лицо.

В связи с этим родственники умершего лица имеют свой собственный личный интерес в том, чтобы доказательно опровергнуть даже официально заявленное подозрение в совершении умершим лицом административного проступка. Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, вынесенное в связи со смертью физического лица, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении, в таком случае может рассматриваться как затрагивающее интересы лиц, не являвшихся участниками производства по делу об административных правонарушениях.

Между тем лица, не привлеченные к участию в деле, по которому принимается правоприменительное решение, нарушающее их права, свободы или законные интересы либо возлагающее на них дополнительные обременения, во всяком случае должны располагать эффективными средствами восстановления нарушенных прав, как того требует ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹⁸.

В силу п. 1 ст. 152 ГК РФ распространение сведений, порочащих честь и достоинство умершего лица, дает повод заинтересованным лицам к иску о защите чести и достоинства. Обязанность же доказывать соответствие действительности распространенных сведений лежит на ответчике. Если указанные сведения содержатся в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, то при вступлении данного постановления в законную силу (ст. 31.1 КоАП РФ) они воспринимаются в качестве юридически зафиксированных; их обязательность вытекает из юридической природы такого решения (ст. 31.2 КоАП РФ). Соответственно, переоценка сведений, изложенных во вступившем в законную силу постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, возможна только при условии отмены постановления в предусмотренном законом порядке (глава 30 КоАП РФ). Поэтому если гражданин предъявит иск с требованием опровергнуть сведения, порочащие честь и достоинство умершего лица, изложенные во вступившем в законную силу постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении, то такой иск заведомо не будет удовлетворен, поскольку истец лишен юридической возможности что-либо противопоставить доказательствам ответчика, основанным на постановлении о прекращении производства по делу.

Не может быть признано эффективным способом защиты прав и обращение заинтересованных лиц к прокурору с просьбой опротестовать постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении, поскольку в силу ч. 2 ст. 30.12 КоАП РФ является правом, а не обязанностью прокурора принести в порядке надзора протест

¹⁸ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.

на вступившее в законную силу постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Отсутствие правовых положений в нормах КоАП РФ, а также разделение мнений судей Конституционного Суда РФ относительно наделения супруга и близкого родственника лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, правом на обжалование данного постановления негативно сказывается на правоприменительной практике и не обеспечивает ее единства.

3. В соответствии с ч. 1, 2, 4 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска данного срока, по ходатайству лица, подающего жалобу, этот срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочным рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Вместе с тем глава 30 КоАП РФ не предусматривает порядок рассмотрения ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. В связи с этим в настоящее время судебная практика имеет разные пути принятия решений по данному ходатайству, а именно: одни судьи рассматривают указанное ходатайство в судебном заседании, другие – вне судебного заседания. Для преодоления неопределенности в судебной практике и обеспечения ее единства по рассмотрению ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении необходимо внесение дополнения либо в нормы главы 30 КоАП РФ, либо в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях». С учетом сложившейся судебной практики полагаем целесообразным внести следующие дополнения. В случае если судье, правомочному рассматривать жалобу, поступила жалоба с пропуском срока обжалования и в ней отсутствует ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, то данная жалоба без судебного заседания может быть оставлена без рассмотрения, что не исключает повторного обращения заявителя в суд с ранее представленной жалобой и ходатайством о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Данный вывод основан на том, что если заявителем подана жалоба с пропуском срока обжалования и не заявлено ходатайство о восстановлении данного срока, суд в силу требований ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ не должен самостоятельно разрешать вопрос о восстановлении такого срока при отсутствии соответствующего ходатайства.

В случае если судье, правомочному рассматривать жалобу, поступила жалоба с пропуском срока обжалования, в которой имеется ходатайство

о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, то данная жалоба подлежит рассмотрению в судебном заседании с предоставлением возможности заявителю обоснования уважительности причин пропуска срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, а иным лицам, участвующим в судебном заседании, возражать против его удовлетворения. Данный вывод автора солидаризируется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 17 июля 2012 г. № 1339-О¹⁹, согласно которой, определяя срок для подачи жалобы (принесения протеста) на постановление по делу об административном правонарушении, законодатель допускает возможность восстановления данного срока в случае его пропуска по ходатайству лица, подающего жалобу (приносящего протест). В силу ч. 1 ст. 24.4 КоАП РФ заявленные участниками производства по делу об административном правонарушении ходатайства подлежат обязательному рассмотрению судьей, в производстве которого находится данное дело, что, однако, не предполагает их обязательного удовлетворения (определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. № 271-О-О²⁰). Рассмотрение же любого ходатайства, в том числе о восстановлении срока на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, осуществляется судьей, в производстве которого находится дело, в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств дела (ст. 24.1 КоАП РФ). Конституционный Суд РФ в своих решениях неоднократно указывал, если пропуск срока был обусловлен уважительными причинами, такого рода ходатайства подлежат удовлетворению судом²¹. Вместе с тем необходимо учитывать, что наличие у стороны права заявлять ходатайства в административном судопроизводстве, основанном в силу ч. 3 ст. 123 Конституции РФ на принципе состязательности сторон, предполагает право другой стороны возражать против его удовлетворения.

4. Несмотря на то что в главе 30 и ст. 30.14 КоАП РФ указано, что должны содержать жалоба и протест на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, тем не менее нормы главы 30 КоАП РФ не включают положений о том, что должны содержать жалоба и протест на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу. Отсутствие подобных требований приводит к тому, что при подготовке к судебному заседанию суду приходится дополнительно получать материалы, которые необходимы, в частности, для правильного, в соответствии с требова-

¹⁹ Текст указанного определения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ Там же.

²¹ Определения Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2008 г. № 990-О-О, от 21 апреля 2011 г. № 465-О-О, от 21 июня 2011 г. № 749-О-О, от 29 сентября 2011 г. № 1066-О-О и др. // Тексты указанных определений официально опубликованы не были. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ниями закона, определения территориальной подсудности рассмотрения поступившей жалобы; выносить определение о возврате жалобы заявителю, в связи с тем что заявитель в одной жалобе обжалует несколько постановлений, подсудных разным судам, и др. В отдельных случаях в жалобе заявителя отсутствуют доводы с указанием оснований для пересмотра не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении²². Однако, поскольку в главе 30 КоАП РФ отсутствуют требования, предъявляемые к содержанию жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, данная жалоба передается судье на рассмотрение, который при подготовке к ее рассмотрению не может выяснить все обстоятельства, предусмотренные ст. 30.4 КоАП РФ, в связи с чем назначает судебное заседание, куда вызывает заявителя и дополнительно устанавливает как обстоятельства, предусмотренные ст. 30.4 КоАП РФ, так и иные, для выяснения которых в отдельных случаях не требуется проведения судебного заседания, а подобный порядок не обеспечивает процессуальной экономии и оперативности при рассмотрении, в данном случае – жалоб и профилактики правонарушений, как на то указывает Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П²³.

5. В соответствии с ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ судья и вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме. Учитывая, что в настоящее время согласно п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено решение об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление, судам и должностным лицам, полномочным рассматривать жалобы, необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определении от 24 октября 2013 г. № 1619-О²⁴, согласно которой размер административного штрафа, назначаемого за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП РФ, гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения. При этом суду необходимо учитывать все имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства, характеризующие как само административное правонарушение, так и личность правонарушителя.

²² П. П. Серков указывает и на то, что имеют место случаи, когда в жалобе правовой анализ отсутствует, и приводимые в ней доводы не отражают объективных обстоятельств дела, а имеют сугубо эмоциональную составляющую (см.: *Серков П. П.* Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : науч.-практ. пособие. М., 2009. С. 157).

²³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 27. Ст. 3382.

²⁴ Текст указанного определения официально опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Например, судом при назначении наказания были учтены обстоятельства совершенного М. административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ, а также обстоятельства, характеризующие личность виновного, его семейное положение, наличие малолетних детей, находящихся у него на иждивении, материальное положение виновного и его семьи, в частности их среднемесячный доход, состояние здоровья виновного и членов его семьи, а именно наличие хронических заболеваний и инвалидности, возможность получения виновным заработной платы и иного дохода. В связи с этим при назначении виновному наказания суд учел приведенную выше правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определении от 24 октября 2013 г. № 1619-О, и назначил виновному наказание ниже низшего предела, установленного за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 20.2 КоАП РФ.

Кроме того, учитывая положения п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, судам и должностным лицам, полномочным рассматривать жалобы, необходимо учитывать правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в постановлениях от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 5 марта 2014 г. № 628-О²⁵, о возможности, с учетом конкретных обстоятельств дела, назначения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьи КоАП РФ. В связи с этим при пересмотре не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении может быть назначено менее строгое наказание, чем предусмотрено санкцией соответствующей статьи КоАП РФ, по которой лицо было признано виновным в совершении административного правонарушения и ему назначено наказание, или не назначено обязательное дополнительное административное наказание.

Так, судом при назначении наказания были учтены обстоятельства совершенного Б. административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП РФ, а также обстоятельства, характеризующие личность виновного, в частности то, что Б., являясь гражданином иностранного государства, не достигла возраста совершеннолетия, она и все ее близкие родственники в настоящее время проживают на территории Российской Федерации, а также принимая во внимание выраженную в постановлениях Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 5 марта 2014 г. № 628-О правовую позицию о возможности с учетом конкретных обстоятельств дела назначения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьи, суд пришел к выводу не назначать Б. административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

²⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 868.

Другой пример. Судом при назначении наказания была учтена правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в постановлениях от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П, от 5 марта 2014 г. № 628-О, в отношении М., которому при назначении наказания были учтены обстоятельства совершенного им административного правонарушения, предусмотренного ч.1.1 ст.18.8 КоАП РФ, а также обстоятельства, характеризующие личность виновного, в частности то, что он является гражданином иностранного государства, однако более 20 лет проживает и имеет постоянное место жительства на территории Российской Федерации. В населенном пункте, где было пресечено совершаемое им правонарушение, проживают также трое его несовершеннолетних детей, с которыми он поддерживает отношения и оказывает материальную помощь. На территории иностранного государства, гражданином которого он является, у него отсутствуют близкие родственники. Суд пришел к выводу не назначать М. административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации.

Резюмируя изложенное в данной статье, необходимо признать, что происходящая в настоящее время реформа законодательства об административном судопроизводстве является актуальной и необходимой, поскольку имеющиеся в КоАП РФ пробелы, в частности те, о которых изложено в настоящей статье, требуют своего скорейшего разрешения, так как положения о пересмотре постановлений по делам об административных правонарушениях, с одной стороны, предоставляют возможность обжалования данных постановлений, в связи с чем стимулируют активность гражданской позиции лиц, не согласившихся с постановлениями по делам об административных правонарушениях и желающих защищать свои интересы, а с другой – затрагивают интересы государства, поскольку при пересмотре указанных постановлений решаются также задачи по обеспечению единства судебной практики, процессуальной экономии, оперативности при рассмотрении жалоб, профилактики правонарушений, снижению рисков воспроизведения ошибок при применении норм КоАП РФ.

Воронежский институт МВД России

Федотов И. С., доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовного процесса, заместитель председателя Ленинского районного суда г. Воронежа

E-mail: crimpro@mail.ru

Тел.: 8(473) 277-82-92

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Fedotov I. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Criminal Procedure Department, Deputy Chairman of the Leninsky District Court of Voronezh

E-mail: crimpro@mail.ru

Tel.: 8(473) 277-82-92