

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

---

УДК 342.9

## МОЖНО ЛИ ОПЕРАТИВНОСТЬ РАССМАТРИВАТЬ В КАЧЕСТВЕ ПРИНЦИПА ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ?

А. В. Новиков

*Конституционный Суд Российской Федерации*

Поступила в редакцию 4 июля 2017 г.

**Аннотация:** *выражаются сомнения относительно того, что оперативность можно выделять в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях.*

**Ключевые слова:** *принципы производства по делам об административных правонарушениях, оперативность.*

**Abstract:** *in the article the author expresses doubts about the fact that responsiveness can be distinguished as a principle of production on cases of administrative offences.*

**Key words:** *the principles of production on cases of administrative offences, efficiency.*

В одной из своих работ<sup>1</sup> автор пришел к выводу, что оперативность, декларируемая в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях, тождественна экономичности (процессуальной экономии), выделяемой в качестве основного начала в отраслях процессуального права. Как было показано в той работе, нормативное выражение данного принципа, по мнению специалистов<sup>2</sup>, заключается в коротких материальных и процессуальных сроках административно-деликтного законодательства. Во множестве научных публикаций<sup>3</sup> упоми-

---

<sup>1</sup> См.: Новиков А. В. Оперативность – принцип производства по делам об административных правонарушениях? // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального плана : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (24 марта 2016 г.) : в 3 т. СПб., 2017. Т. 2. С. 192–197.

<sup>2</sup> См.: Бубнов С. В. Принципы производства по делам об административных правонарушениях в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2008. № 6. С. 62–64 ; Бузникова Н. Е. Понятие и содержание исполнительного производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 25–27 ; Стригунова Н. Ю. К вопросу о содержании принципов доказывания по делам об административных правонарушениях // Там же. 2016. № 2. С. 84–87.

<sup>3</sup> См., к примеру: Астахов Д. В. Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности // Современное право. 2003. № 6. С. 15–22 ; Бабаян К. А. Принципы доказывания в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Административное

нается оперативность как исходное положение порядка привлечения к административной ответственности. При этом, как видно из контекста той или иной статьи, содержание принципа не раскрывается ввиду его очевидности.

Между тем проведенный автором сравнительно-правовой анализ названной сферы законодательства с административно-судопроизводственным, арбитражно-процессуальным, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством показал, что в целом продолжительность сопоставимых сроков отличается незначительно, и ни одно из законодательств по данному критерию не контрастирует на фоне иного. Это поставило под сомнение возможность рассматривать оперативность в качестве той правовой идеи, которая определяет специфику законодательства об административных правонарушениях, по крайней мере, исходя из того содержания данной идеи, которое в нее традиционно вкладывается.

Данный вывод диссонирует с классическими представлениями о началах законодательства об административных правонарушениях и реализованными на современном этапе инициативами, направленными на явное развитие и наполнение новым содержанием такой базисной идеи, лежащей в основе данной сферы правового регулирования, как оперативность. Это заставило более внимательно подойти к изучению вопроса.

Чаще всего термин «оперативность» используется законодателем именно при регулировании административных отношений. Даже с точки зрения обывательского представления данное понятие сопряжено с характеристикой деятельности органов исполнительной власти (далее – администрация), регламентированной административной процедурой, которая в сравнении с судебным порядком проста и краткосрочна.

В этом отношении производство по делам об административных правонарушениях представляет собой лишь одну из сфер деятельности администрации. Очевидно, благодаря этому «оперативность» проследовала за данным субъектом и оказалась неформальной (нормативно незакрепленной) основой административно-деликтных правоотношений.

Некоторое время назад ведущая роль администрации в привлечении к административной ответственности была неоспоримой. В советский пе-

---

и муниципальное право. 2014. № 7. С. 680–688 ; *Салищева Н. Г.* О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // *Административное право и процесс.* 2009. № 5. С. 5–12 ; *Овчарова Е., Салищева Н., Чернопис Е.* Нарушения антимонопольного законодательства : проблемы административной ответственности // *Конкуренция и право.* 2011. № 2. С. 9–22 ; *Абземилова З. Р.* Альтернативная или исключительно судебная подведомственность районному суду дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования // *Актуальные проблемы российского права.* 2015. № 7. С. 54–58 ; *Бадулин А. Д.* Принципы административной ответственности за правонарушения в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 11. С. 54–62.

риод оперативность небезосновательно рассматривалась в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях. Процедура рассмотрения названных дел была крайне непродолжительной и связывалась с внесудебным порядком их разрешения. Вплоть до начала нового века постановление суда о наложении административного взыскания по общему правилу являлось окончательным и не подлежало обжалованию, равно как и судебное решение, вынесенное по результатам рассмотрения жалобы на постановление органа (должностного лица) по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 266 и ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР<sup>4</sup>).

В основе признания оперативности принципом производства по делам об административных правонарушениях лежал характер спорных материальных отношений (очевидность большинства правонарушений), обуславливавший процедуру разрешения дел об административных правонарушениях, не допускавшую, в частности, возможность пересмотра единственного судебного решения по делу.

Указанные коррелирующие обстоятельства (центральная роль администрации в производстве, скорая процедура рассмотрения и разрешения дела, усеченный порядок обжалования постановлений и решений по делу) убеждают в том, что советское административно-деликтное законодательство действительно зиждилось на оперативности.

Изначальная редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) еще не позволяла усомниться в том, что оперативность имманентно присуща производству по делам об административных правонарушениях. Отдельные правила и некогда воплощенные новеллы и сегодня ориентируют на восприятие оперативности как начала, имеющего основополагающее значение для административно-деликтного законодательства. В качестве примера напрашиваются образующие отдельную категорию дела об административных правонарушениях, которые считаются возбужденными с момента вынесения постановления (п. 6 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). По таким делам назначение административного наказания осуществляется без составления протокола об административном правонарушении (ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ) и тем более без составления каких бы то ни было иных процессуальных документов. Процедура разбирательства указанной категории дел является воплощением принципа оперативности, который в данном случае реализован до своего естественного предела. Никакие иные дела об административных правонарушениях не рассматриваются и объективно не могут быть рассмотрены быстрее (оперативнее).

<sup>4</sup> Указанные законоположения были изменены Федеральным законом от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод». С момента вступления в силу данного федерального закона у граждан появилось право обжаловать судебное постановление (решение) по делу об административном правонарушении.

Новым, к примеру, для административно-деликтного законодательства было выделение в рамках указанной категории дел административных правонарушений в области дорожного движения, а также в области благоустройства территории (предусмотренные законом субъекта РФ), совершенных, соответственно, с использованием транспортного средства либо собственником (иным владельцем) земельного участка либо другого объекта недвижимости, выявленных и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств.

Общий удельный вес данной категории административных правонарушений, несомненно, растет, поскольку с помощью современных информационных технологий удалось сократить высокий уровень латентности данных деликтов. При этом очевидно стремление государства максимально расширить круг таких правонарушений, событие и состав которых, будучи объективно зафиксированными, не нуждались бы в раскрытии и сборе доказательственной базы. Технические данные, беспристрастность которых не может вызывать обоснованных сомнений, снижает возможности для процессуальных маневров стороны защиты с целью ухода от ответственности лица, совершившего административное правонарушение. Однако в общей массе административно наказуемых деяний доля тех из них, которые могут автоматически фиксироваться и распознаваться в качестве таковых, не велика. Поэтому данная категория дел не является аргументом, убеждающим в том, что оперативность следует рассматривать в качестве общего правового начала всего производства по делам об административных правонарушениях.

Но несмотря на значительный удельный вес таких правонарушений, число их составов не велико. К тому же исключения из ординарного порядка не превалируют на общем фоне правовой картины. Да и особый «усеченный» порядок разбирательства предусмотрен всеми отраслями процессуального права, включая конституционное правосудие<sup>5</sup>.

Современная редакция названного кодекса уже не позволяет столь однозначно утверждать о том, что оперативность продолжает сохранять основополагающее значение в производстве по делам об административных правонарушениях. За десятилетия перманентного реформирования административно-деликтная форма существенно изменилась. Ретроспективный взгляд позволяет усмотреть несколько обстоятельств, обусловивших преобразование.

Обновление административно-деликтного законодательства было простимулировано увеличением сферы общественных отношений, ставших предметом правового регулирования, которые ранее таковым не являлись. Это стало причиной появления не только новых составов административных правонарушений практически в каждой области охра-

---

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» допускает возможность рассмотрения и разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дела без проведения слушания (ст. 47.1).

няемых отношений, но и возникновения целых новых видов отношений, которые попали под защиту административно-деликтного закона. В частности, это касается нарушений правил предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций, таможенного дела, страхования, рынка ценных бумаг, пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

При этом новые охраняемые отношения оказались на порядок более сложными. Следовательно, факт нарушения регулирующих эти отношения правовых норм не очевиден. В целях подтверждения данного тезиса, не углубляясь в предметный разбор конкретных отношений, следует обратить внимание на увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за отдельные группы правонарушений, а также особенности порядка исчисления указанного срока при осуществлении производства по некоторым категориям дел (ст. 4.5 КоАП РФ). На наш взгляд, положения указанной статьи хотя и косвенно, но убедительно свидетельствуют в пользу утверждения о заметно усложнившемся характере материальных правоотношений, находящихся под защитой названного кодекса.

С увеличением сферы охраняемых КоАП РФ отношений одновременно возрос уровень общественной опасности административных правонарушений. В свою очередь, высокая степень общественной опасности увеличенного числа административных правонарушений по юридической логике предполагает установление адекватной меры ответственности за их совершение. Причем данная мера по оказываемому на правонарушителя правовому воздействию в ряде случаев вполне сопоставима с уголовными наказаниями. Это обстоятельство формирует вектор сближения производства по делам об административных правонарушениях с уголовным процессом в части объема правовых гарантий, предоставляемых лицам, привлекаемым соответственно к административной и уголовной ответственности. Во всяком случае, как известно, именно на это в своих решениях ориентирует Европейский суд по правам человека.

В настоящее время нет оснований полагать, что рост суммарной общественной опасности административно наказуемых деяний будет снижаться. Одним из факторов, которые его обеспечивают, является современная деликтная политика государства. В частности, этот рост происходит за счет декриминализации деяний, сопряженной с одновременным установлением за их совершение административной ответственности.

Полагаем, что названный фактор служит противодействующей силой устремлениям скорого разбирательства дел об административных правонарушениях, характеризующихся высокой степенью общественной опасности.

Наряду с декриминализацией преступлений иные изменения в уголовном праве также таят в себе определенный резерв для обновления административно-деликтного законодательства. К числу таких изменений следует отнести введение института административной преюдиции. Привлечение лица к административной ответственности как условие

его привлечения к уголовной ответственности за повторное совершение аналогичного деяния предполагает универсализацию уголовно-процессуального и административно-деликтного законодательства в части доказывания. Институт доказывания в административно-деликтном праве остается малоисследованным и поэтому имеет колоссальный потенциал для развития, полноценное осуществление которого невозможно без учета указанного изменения в смежной отрасли права.

Подобные изменения содержат импульс к преобразованию административно-деликтной процессуальной формы.

В качестве одного из факторов совершенствования административно-деликтного законодательства можно назвать признание юридического лица субъектом административной ответственности при невозможности его привлечения к уголовной ответственности. Это решение, как оказалось, имело настолько существенное значение для указанного преобразования, что позволяет выделить его в качестве отдельно рассматриваемой причины усложнения административно-деликтной формы, обусловившей отрыв производства по делам об административных правонарушениях от оперативности как основополагающей идеи разбирательства.

По иронии, когда возникла острая потребность в формировании института юридической ответственности юридических лиц, выбор пал на административную ответственность именно потому, что одной из ее особенностей являлась оперативность рассмотрения дел об административных правонарушениях<sup>6</sup>.

Тот колоссальный потенциал для науки административного права, который скрывался в предложении о возможности установления административной ответственности юридических лиц, несомненно, ощущал В. Д. Сорокин, что видно из самого названия его работы почти 20-летней давности<sup>7</sup>. Сейчас можно утверждать, что этот шаг оказался направленным на разрушение не самого института административной ответственности, а лишь научных представлений о нем. В то же время он обусловил необходимость формирования новой парадигмы указанного института, отвечающей запросам времени, а конкретнее, удовлетворяющей современные потребности государственного управления.

В качестве самостоятельного триггера изменений административно-деликтной процессуальной формы выступают решения Конституционного Суда РФ, прежде всего, непосредственно обязывающие федерального законодателя совершенствовать производство по делам об административных правонарушениях, а также те решения, которые

---

<sup>6</sup> Данная предыстория появления института административной ответственности юридических лиц была изложена В. В. Денисенко (см.: *Денисенко В. В.* Традиционные и новые очертания института административной ответственности : философско-правовое эссе // *Административное право и процесс.* 2016. № 6. С. 4–11).

<sup>7</sup> См.: *Сорокин В. Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // *Правоведение.* М., 1999. № 1. С. 46–54.

предполагают необходимость развития соответствующего правового регулирования с тем, чтобы сделать его более ясным для наибольшего числа субъектов административно-деликтных отношений, устраняя тем самым предпосылки для оспаривания как правоприменительных решений и действий, так и правовых норм.

Принятие решений, касающихся отдельных вопросов процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, часто обусловлено необходимостью создания надлежащих гарантий соблюдения прав лиц, чьи дела разрешаются судом. То есть производство по делам об административных правонарушениях в части установления судебного порядка рассмотрения дел нуждается в воплощении в себе конституционных принципов правосудия. Их претворение предполагает смещение акцентов правового регулирования в сторону судебной деятельности и отведение ей центрального места, оттеняющего роль администрации в производстве.

Кстати, не меньшее стимулирующее воздействие на законодателя в плане улучшения законодательства об административных правонарушениях оказывалось и оказывается Европейским судом по правам человека, в решениях которого неоднократно критически оценивалась не только административно-деликтная правоприменительная практика, но и само правовое регулирование<sup>8</sup>. Данные решения способствуют осознанию необходимости совершенствования административно-деликтной процессуальной формы и предварительной переработке доктрины производства по делам об административных правонарушениях, учитывающей в том числе нормы международного права, являющиеся в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России.

Приведенные обстоятельства, а возможно, и ряд иных послужили катализатором изменения процедуры рассмотрения (пересмотра) дел об административных правонарушениях. Как следствие произошедших перемен, в производстве по делам об административных правонарушениях возросла роль суда. Это положение не осталось незамеченным. Так, В. В. Денисенко отмечает: «...в КоАП РФ ролевой статус субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, подвергся существенным изменениям. Главная роль перешла к судьям, к их исключительной компетенции было отнесено назначение всех видов предусмотренных КоАП РФ административных наказаний, что и предопределило включение в их подведомственность наибольшего числа составов административных правонарушений»<sup>9</sup>.

Подчеркнем, что возрастание роли суда в производстве по делам об административных правонарушениях не приводит к необходимости ре-

<sup>8</sup> См., к примеру: Постановления Европейского суда: от 9 марта 2006 г. по делу «Менешева против Российской Федерации» (жалоба № 59261/00) ; от 30 мая 2013 г. по делу «Малофеева против Российской Федерации» (жалоба № 36673/04) ; от 20 сентября 2016 г. по делу «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08).

<sup>9</sup> Денисенко В. В. Указ. соч. С. 10.

визии основных идей, лежащих в основе выстраивания механизма административной ответственности. Недопустимость деятельности суда в рамках административной процедуры не исключает предъявления ей требования оперативности.

Более того, в свете предмета исследования, можно обратить внимание на то, что оперативность является одной из характеристик судебной деятельности. В частности, при принятии решения о рекомендации гражданина на должность судьи квалификационная коллегия судей учитывает в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, качество и *оперативность* рассмотрения дел (ст. 5 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»). Верховный Суд РФ (ранее – Высший Арбитражный Суд РФ) ориентировал суды на оперативное (быстрое) судебное разбирательство, понимая под этим рассмотрение и разрешение судебных дел в установленные процессуальные сроки и расценивая несоблюдение этих сроков в качестве существенного нарушения конституционного права на судебную защиту<sup>10</sup>.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд РФ, процессуальная экономия как таковая не является для законодателя самоцелью: в первую очередь она призвана заложить основу для организационно наиболее быстрого и эффективного разрешения дел в судебной системе в целом, что обязывает к принятию законодательных решений в сфере процессуального правового регулирования с учетом предписаний ст. 17 (ч. 3) Конституции РФ, а в части предоставления сторонам гарантий реальной судебной защиты их прав, затрагиваемых требованием процессуальной экономии, – и с учетом вытекающей из ст. 55 (ч. 3) Конституции РФ необходимой соразмерности возможного ограничения этих прав конституционно защищаемым ценностям, которая определяется, в частности, характером материальных правоотношений, составляющих предмет соответствующей категории дел, и не допускает какого-либо снижения уровня процессуальных гарантий в целях процессуальной экономии (постановление от 19 июля 2011 г. № 17-П).

По смыслу приведенной правовой позиции Конституционного Суда РФ оперативность (процессуальная экономия) не может служить основанием для снижения уровня процессуальных гарантий участников судебного разбирательства. Примечательно, что, даже исходя из признания необходимости скорого рассмотрения и разрешения дел, ни один процессуальный закон не закреплял и не закрепляет принцип, содержащий в названии оперативность. Возможно, причиной тому является признание,

---

<sup>10</sup> Об утверждении Программы повышения эффективности деятельности арбитражных судов в Российской Федерации в 1997–2000 годах и Плана мероприятий по реализации Программы повышения эффективности деятельности Арбитражных Судов Российской Федерации в 1997–2000 годах : приказ Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 сентября 1997 г. № 14 ; О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



что «оперативность» имеет не приоритетное, а второстепенное значение. По своей правовой природе «оперативность» не может претендовать на ключевое значение в отраслевом правовом регулировании, поскольку начинает конкурировать с реализацией прав и свобод, обеспечить которые она призвана. Соблюдение срока разбирательства не должно приводить к нарушению существа права на судебную защиту, заключающемся именно в правильном разрешении дела.

Правосудие не представляет собой автономную ценность. Это инструмент, обеспечивающий реализацию прав и свобод человека и гражданина. Соответственно, оперативность подчинена не самой процедуре скорого разбирательства, а быстрому непредвзятому не затянутому государством разбирательству правовых споров. Предельные сроки не могут препятствовать достижению цели правосудия – объективному и справедливому разрешению дела. Наличие специальной формы рассмотрения дел об административных правонарушениях судом не может означать освобождение от обязанности учета законодателем и правоприменителем основополагающих идей, на которых строится государственная деятельность, называемая правосудием.

В рамках отраслевого процессуального законодательства на необходимость определения баланса между скоростью рассмотрения дела и правильностью его разрешения ориентирует принцип разумного срока судопроизводства и исполнения судебного акта (ст. 6.1 АПК РФ, ст. 6.1 ГПК РФ, ст. 10 КАС РФ и ст. 6.1 УПК РФ). Появление данного принципа было сопряжено с принятием Федерального закона от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», подготовка проекта которого была обусловлена необходимостью выполнения требований Европейского суда по правам человека о создании эффективного средства правовой защиты в связи с выявленными системными нарушениями, выражающимися в несоблюдении разумных сроков судопроизводства и исполнения судебных актов<sup>11</sup>. Установление такой компенсации рассматривается в качестве меры, направленной на предотвращение нарушения права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок.

По сути, принцип процессуальной экономии, принцип разумного срока судопроизводства и оперативность отражают одну и ту же идею.

Непредвзятый взгляд может заметить, что оперативность характеризует деятельность не только органов исполнительной и судебной власти. Реальность изобилует примерами оперативной работы и законодательных органов государственной власти. Так, проект федерального конституционного закона № 475944-6 «О принятии в Российскую Федерацию

<sup>11</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок : пояснительная записка к проекту федерального закона № 346759-5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» был внесен в Государственную Думу Российской Федерации 19 марта 2014 г., а 21 марта того же года он уже был подписан Президентом РФ<sup>12</sup>.

Оперативность, понимаемая как решение стоящих перед государственным органом задач в кратчайшие необходимые и достаточные для этого сроки, является универсальным принципом деятельности всех государственных органов, независимо от принадлежности к той или иной ветви государственной власти. Полагаем, что такое понимание имеет в качестве основы конституционное предписание, в силу которого именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Признавая и гарантируя права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся составной частью российской правовой системы, Российская Федерация обязана учитывать базовую международную константу о необходимости обеспечения и развития уважения прав и свобод человека<sup>13</sup>, исключающих возможность затягивания, промедления в разрешении каких бы то ни было вопросов, затрагивающих права и свободы человека.

Установленные законом сроки – это условная граница, предельно допустимый временной интервал, по общему представлению необходимый и достаточный для качественного рассмотрения той или иной категории дел. Разрешение любого дела всяким государственным органом должно осуществляться в оптимальные сроки. Нормативно предусмотренные сроки не могут расцениваться как возможность для произвольного затягивания разбирательства дела, пусть даже и в пределах данных сроков.

Коренная причина изменения «оперативных» основ производства по делам об административных правонарушениях заключается в постепенном усложнении, развитии, совершенствовании административно-деликтной процессуальной формы, в том числе под давлением международных стандартов, ознаменованных смещением линии баланса правовых ценностей в сторону обеспечения прав граждан. Именно это «подмыло» оперативные начала производства по делам об административных правонарушениях. Изменения были за счет «ущемления» быстрого рассмотрения дел. В результате указанная форма приобрела новый облик, формирование которого не окончено. Но даже современный процессуальный вид производства уже в огромной степени лишен нормативной основы, позволяющей рассматривать оперативность в качестве его правового начала, базиса. Тенденция на дальнейшее усложнение производства по

---

<sup>12</sup> URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=475944-6&sort=date>

<sup>13</sup> Устав Организации Объединенных Наций : принят в г. Сан-Франциско 26 июня 1945 г. ; Всеобщая декларация прав человека : принята 10 декабря 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН ; и др.

делам об административных правонарушениях очевидна и бесспорна, особенно в части, регламентирующей судебную деятельность.

Судебная процедура, давшаяся таким трудом, требует развития, а не увядания. Совершенствование административно-деликтного процесса предполагает задачу и приближение к общим стандартам правосудия, коль скоро решено, что она образует специальную правовую процедуру. Речь идет не о всеобъемлемости судебной процедуры, а только о ее функциональной пригодности в той части, которая ей отведена, с тем, чтобы она была полноценной, в том числе с позиций международно-правовых стандартов, поскольку они составляют элемент нашей правовой системы.

Суд интегрирован в административно-деликтный механизм, неразрывен с ним и поэтому сейчас корректнее говорить не о производстве (исходя из роли суда, занимаемой там) по делам об административных правонарушениях, а об административно-деликтном процессе. Собственно само производство как деятельность несудебных органов занимает только часть. По аналогии с уголовным процессом, объединяющим в рамках одного закона и одной процессуальной формы досудебное и судебное производства, за исключением того, что дело может закончиться на досудебной стадии, имея такие же последствия, как если бы это был судебный акт.

Выраженную позицию не стоит расценивать как апологию суда. Представленные понимание и видение не являются возражением против предложений о снижении роли суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях. В частности, заслуживают внимания суждения ученых о сужении подведомственности суда за счет дел, связанных с назначением наказания в виде лишения специального права<sup>14</sup>. Со своей стороны, полагаем также возможным поднять вопрос о возможности назначения административного ареста на срок, не превышающий 48 часов, т.е. до двух суток, во внесудебном порядке. Данное предложение может представляться противоречащим ч. 2 ст. 22 Конституции РФ

<sup>14</sup> В частности, В. В. Денисенко предлагает пересмотреть полномочия судей, органов, должностных лиц по назначению административных наказаний и допустить, возможность лишения физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права, тем субъектом, который уполномочен наделять таким правом (см.: *Денисенко В. В.* Указ. соч. С. 4–11). Ученые-административисты предлагают также внести в КоАП РФ норму о том, что «по общему правилу дела об административных правонарушениях рассматриваются уполномоченными на то органами и должностными лицами, за исключением случаев, когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оспаривает наличие своей вины в совершенном административном правонарушении и/или вид и размер назначаемого административного наказания, либо случаев назначения административного наказания, отнесенного к полномочиям судьи» (*Денисенко В. В., Монак С. Г.* На заметку законодателю, или возвращаясь к вопросу о разграничении судебного и административно-юрисдикционного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (25 марта 2016 г.) : в 3 т. СПб., 2016. Т. 2. С. 159).

только при ее буквальном толковании. С точки зрения существа права на свободу и личную неприкосновенность, сохранения ее конституционной ценности имеет значение только соблюдение продолжительности ограничения данного права без судебного решения. Вопрос же о том, было ли лицо подвергнуто административному задержанию или ему был назначен административный арест, является второстепенным. Этот вопрос носит формальный характер, поскольку лицо, подвергнутое задержанию или аресту, фактически пребывает в одних и тех же условиях. Именно поэтому срок административного задержания включается в срок административного ареста (ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ).

Следует подчеркнуть, что предложений исключить суд полностью из числа субъектов, обладающих административно-деликтной юрисдикцией, вовсе не ставится. Не является и не может являться предметом дискуссии необходимость определения такого процессуального порядка рассмотрения (пересмотра) судами дел об административных правонарушениях, который в полной мере отвечал бы всем требованиям, предъявляемым Конституции РФ к правосудию. Одновременно не вызывает сомнений то, что расширение сферы регулирования административно-деликтных отношений, связанных с рассмотрением (пересмотром) дел об административных правонарушениях судьями, не означает отказ от необходимости оптимизации процессуальной (процедурной) деятельности.

Общая складывающаяся картина правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях позволяет также предположить, что если законодатель продолжал бы рассматривать оперативность в качестве основного начала административно-деликтного законодательства, то это в значительной степени сдержало бы его развитие, которое не было столь бурным. Сохранение оперативности в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях в какой-то мере можно даже рассматривать в качестве тормоза для научного развития и осмысления института административной ответственности, а также для выстраивания законодательства в условиях, отвечающих современным представлениям и стандартам разбираательства дел, связанных с публичным преследованием. Если настаивать на том, что принцип оперативности – основное начало, то это повернет вспять развитие теории административно-деликтного права и, следовательно, законодательства об административной ответственности.

Изложенное заставляет усомниться в том, что в настоящее время оперативность по факту продолжает оставаться принципом производства по делам об административных правонарушениях. В основе такого вывода, как было показано, лежит, во-первых, понимание того, что оперативность является принципом деятельности всех государственных органов. Оперативность не может являться характеристикой сугубо административной деятельности (хотя в большей мере она характерна именно для нее). Это требование к деятельности всего государственного аппарата: оперативность в решении всех задач по общественному развитию в кратчайшие для этого сроки. Промедление можно расценивать как неуважение

к обществу, прежде всего гражданам. Подчеркнем, оперативность – это латентный принцип работы не только судебной системы, но и всего государственного аппарата, который заключается в разрешении вопросов в реально необходимые и достаточные сроки. Установление конкретных сроков – это средство борьбы с волокитой. Их продолжительность обусловлена общими представлениями о том, сколько времени необходимо для разрешения того или иного вопроса.

Во-вторых, возросшая роль суда в производстве по делам об административных правонарушениях как воплощение конституционного требования о признании и гарантировании прав и свобод человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также об обеспечении их правосудием (ч. 1, ст. 17, ст. 18).

Исключительное значение принцип мог бы сохранять исключительно для внесудебной деятельности, для органов, должностных лиц, в чью подведомственность действительно входят простые дела с наименьшими сроками давности и короткими сроками рассмотрения дела, т.е. только для части производства по делам об административных правонарушениях. Но деятельность должностных лиц и органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, не может быть изолирована от судебной деятельности по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, реалии правового регулирования показывают, что с каждым днем все меньше и меньше оснований рассматривать оперативность в качестве специального правового начала производства по делам об административных правонарушениях. Исходя из изложенного, оперативность более не может претендовать на статус административно-делiktного принципа. Но действующая процедура заставляет усомниться в том, что оперативность является общим принципом для всего производства по делам об административных правонарушениях.

*Конституционный Суд Российской Федерации*

*Новиков А. В., кандидат юридических наук*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: 8 (812) 404-34-96*

*Constitutional Court of the Russian Federation*

*Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: 8 (812) 404-34-96*