

УДК 342.9

**ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В ПОРЯДКЕ НАДЗОРА**

А. В. Новиков

Конституционный Суд Российской Федерации

Поступила в редакцию 9 апреля 2018 г.

Аннотация: ретроспективный взгляд на пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях позволил уяснить, что ст. 30.12–30.19 КоАП РФ содержат потенциал для формирования трех самостоятельных производств: кассационного производства, надзорного производства и производства по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Дальнейшее развитие административно-деликтной процессуальной формы предполагает обособление указанных процессуальных институтов.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, административная ответственность, пересмотр постановлений (решений) по делу об административных правонарушениях в порядке надзора.

Abstract: a retrospective view of the revision of decisions (decisions) in cases of administrative offenses made it possible to understand that Art. 30.12–30.19 The Administrative Code of the Russian Federation contains the potential for the formation of three independent productions: cassation proceedings, supervisory proceedings and proceedings to review decisions and decisions on cases of administrative violations for new and newly discovered circumstances. Further development of the administrative-tort procedural form presupposes the delineation of these procedural institutions.

Key words: the proceedings on cases of administrative offenses, administrative responsibility, the revision of a judgment (decision) in cases of administrative offenses by the order of oversight.

История становления производства по делам об административных правонарушениях в его современном виде и представлении не продолжительна. Генезис данного института, преобразовывающийся в наши дни в административно-деликтный процесс, в его обособленном систематизированном нормативном виде вообще произошел на глазах многих ученых-административистов.

Еще короче история пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях. Надзор как стадия производства по делам об административных правонарушениях не была известна КоАП РСФСР, равно как и иные проверочные судебные инстанции (апелляция и кассация). В этом отношении

названный Кодекс был синкретичным, изначально допуская возможность лишь однократного обжалования в суд постановления, вынесенного органом, должностным лицом, и исключая возможность обжалования постановления суда (судьи) о наложении административного взыскания, признавая его окончательным (ч. 2 ст. 266 и ч. 1 ст. 267). Конституционный Суд РФ своим постановлением от 28 мая 1999 г. № 9-П признал не соответствующими Конституции РФ положения ч. 2 ст. 266 и п. 3 ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР, как исключающие возможность проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки.

Исправляя указанный дефект, федеральный законодатель исключил ч. 2 ст. 266 данного Кодекса и изложил положения ст. 267 этого же Кодекса в новой редакции, не предусматривавшей указание на окончательность решения, вынесенного по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении (п. 5 и 6 ст. 4 Федерального закона 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»).

Положения КоАП РСФСР легли в основу нового кодифицированного акта – КоАП РФ. В новом законе порядок обжалования постановлений (решений), вынесенных по делу об административном правонарушении, получил существенное развитие, сам факт которого, несомненно, заслуживает позитивной оценки. Впервые в законодательстве об административных правонарушениях была разграничена процедура обжалования вступивших и не вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, хотя и в рамках одной главы – главы 30 «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях».

Изначально пересмотр вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов регулировался только одной ст. 30.11, которая содержала четыре части. Отсутствие подробной росписи, опосредующей процесс регулирования названной процедуры пересмотра, не позволяло данную процедуру рассматривать в качестве полноценной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Однако выделение в отдельной статье такого порядка наметило тенденцию к его становлению в подобном качестве в рамках указанного производства.

Справедливости ради надо заметить: термин «надзор» был упомянут только в ч. 4 указанной статьи, предусматривавшей, что вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством. По смыслу приведенной нормы данный термин относился к арбитражно-процессуальному законодательству, содержавшему на тот момент в качестве са-

мостоятельной стадии производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора (глава 36 АПК РФ). Данного обстоятельства отнюдь не было достаточно для того, чтобы процедуру пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, устанавливавшуюся указанной статьей, расценивать в качестве надзорного производства. Однако данный термин прижился благодаря судебной практике и вошел в научный обиход применительно к данному порядку.

С точки зрения развитой процессуальной формы недостаточность нормативной регламентации пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях была очевидна сразу. Однако содержание норм ст. 30.11 КоАП РФ вообще ставило под сомнение намерение законодателя как таковое создать факультативный механизм проверки постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях – надзорное производство. Так, положения ч. 1 и 2 данной статьи предусматривали лишь то, что вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов могли быть опротестованы прокурором и наделяли правом принесения протеста на указанные акты прокуроров субъектов РФ и их заместителей, Генерального прокурора РФ и его заместителей. Часть 3 названной статьи определяла подсудность пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении и решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов. В качестве суда, пересматривающего указанные акты, изначально выступали и продолжают оставаться председатели верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов и их заместители, Председатель Верховного Суда РФ и его заместители. Такой подход контрастирует с иными видами судопроизводства в отношении состава суда, проверяющего вступившие в законную силу судебные акты нижестоящих инстанций, который является не коллегиальным, а единоличным. Он не характерен для соответствующей процессуальной стадии (стадий), поскольку не отвечает ее (им) процессуальному предназначению.

Системное толкование положений ст. 30.11 КоАП РФ позволяло заключить, что в «надзорном» порядке могли пересматриваться перечисленные в них акты только по протесту прокурора. Содержательно такая процедура лишь весьма отдаленно могла напоминать пересмотр судебных актов в порядке надзора, известный на момент принятия Кодекса отраслевому процессуальному законодательству. Пожалуй, указанную статью с надзорным производством объединял только предмет проверки – вступившие в законную силу акты и уровни судебной системы, уполномоченные осуществлять их пересмотр. Таким образом, она являла собой лишь весьма усеченную копию надзорного производства. По всей видимости, законодатель, не видя и не признавая производство по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельной

процессуальной формы, не стремился приблизить административно-деликтную форму к отраслевым моделям процесса.

Тем не менее конституционно-правовая логика процессуальных отношений со временем преобразила столь небольшое и небезупречное нормативное регулирование. Так, Верховный Суд РФ фактически сразу сориентировал суды на расширительное толкование положений ст. 30.11 КоАП РФ во взаимосвязи с иными нормами главы 30 данного Кодекса. В частности, Суд, спустя непродолжительное время действия КоАП РФ, признал, что пересмотр вступивших в законную силу судебных актов осуществляется по жалобам лиц, перечисленных в ст. 30.1 КоАП РФ, а не только по протестам прокуроров, как это вытекало при буквальном толковании положений ст. 30.11 КоАП РФ¹. Учитывая данную позицию Верховного Суда РФ, Конституционный Суд РФ указал, что положения ч. 1 и 2 ст. 30.11 КоАП РФ не препятствуют пересмотру вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по жалобам лиц, указанных в ст. 25.1–25.5, 30.1 данного Кодекса (определение от 22 апреля 2004 г. № 159-О). Однако этого оказалось недостаточно для того, чтобы окончательно закрыть вопрос о возможности обжалования вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, о чем свидетельствовала правоприменительная практика, в том числе нашедшая отражение в последующих актах конституционного правосудия.

Например, как следует из определения Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2005 г. № 113-О, заявителю, оспаривающему конституционность ч. 1, 2 и 3 ст. 30.11 КоАП РФ, судами было разъяснено, в том числе при возвращении его жалобы без рассмотрения, что в соответствии со ст. 30.11 КоАП РФ вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении может быть опротестовано только прокурором субъекта РФ и его заместителями, Генеральным прокурором РФ и его заместителями. Распространив вышеприведенную правовую позицию на дело заявителя, Конституционный Суд РФ развил ее в указанном определении. В частности, Суд отметил, что ч. 1, 2 и 3 ст. 30.11 КоАП РФ предполагают обязанность суда надзорной инстанции известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о факте принесения протеста прокурора, предоставить возможность ознакомиться с протестом и представить свои возражения на него. Тем самым был восполнен существенный пробел правового регулирования.

Приведенная правовая позиция была также воспроизведена в определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 145-О. Примечательно, что Конституционный Суд РФ вслед за Верховным Судом

¹ См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 года : утв. постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 3 и 24 декабря 2003 г., вопрос 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

РФ² расценил положения ст. 30.11 КоАП РФ как правовую основу пересмотра постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях в порядке надзора, о чем свидетельствуют все вышеуказанные определения Суда.

Дальнейшее закрепление надзора в производстве по делам об административных правонарушениях также осуществлялось актами конституционного правосудия. Развивая правовую позицию, выраженную в определениях от 12 апреля 2005 г. № 113-О и от 12 мая 2005 г. № 145-О, Конституционный Суд РФ указал, что ч. 3 ст. 30.11 КоАП РФ предполагает обязанность суда надзорной инстанции известить лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не только о факте принесения протеста прокурора, но и о факте подачи надзорной жалобы потерпевшим (если только жалоба не возвращается заявителю), а также предоставить возможность ознакомиться с жалобой и привести свои возражения на нее (определение от 4 апреля 2006 г. № 113-О).

Данным определением Конституционный Суд РФ, исходя из того что КоАП РФ не регламентирует пределы и основания проверки, конкретные полномочия председателя соответствующего суда, сроки для обжалования (опротестования) вступившего в законную силу судебного акта и порядок рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции, обязал федерального законодателя урегулировать эти вопросы, руководствуясь Конституцией РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ. При этом Суд определил, что впредь до законодательного урегулирования в названном Кодексе пределов и оснований проверки, полномочий судей суда надзорной инстанции, сроков для обжалования (опротестования) вступившего в законную силу судебного акта и порядка рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции судам общей юрисдикции при разрешении соответствующих вопросов надлежит руководствоваться положениями главы 36 АПК РФ.

Учитывая данное решение, а также исходя из насущной потребности граждан и судов в наличии развернутого правового регулирования порядка пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, Верховный Суд РФ подготовил и внес в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³. В пояснительной

² В 2003 г. Верховный Суд РФ прямо указал, что ст. 30.11 КоАП РФ регулирует порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях, т. е., по сути, устанавливает правила пересмотра указанных актов в порядке надзора (см.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2003 г., вопрос 42).

³ О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении дополнений в статью 30.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»: по-

записке к данному законопроекту подчеркивалось, что пересмотр вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов должен осуществляться в надлежащей судебной процедуре, обеспечивающей процессуальные права лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении в соответствии с конституционными принципами правосудия⁴.

Указанный законопроект после существенной переработки стал Федеральным законом от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Данным Федеральным законом ст. 30.11 КоАП РФ была признана утратившей силу⁵, а глава 30 названного Кодекса дополнена восемью статьями, определяющими: право на обжалование, опротестование в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов (ст. 30.12); суды, рассматривающие в порядке надзора жалобы, протесты на постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (ст. 30.13); подачу жалобы, принесение протеста в порядке надзора (ст. 30.14); принятие к рассмотрению в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.15); пределы и сроки рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.16); виды постановлений, принимаемых по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.17); содержание постановления, принимаемого по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.18); вступление в законную силу постановления, принятого по результатам рассмотрения в порядке надзора жалобы, протеста (ст. 30.19).

Благодаря данным изменениям надзор приобрел черты самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях. В КоАП РФ термин «надзор» был впервые законодательно закреплен применительно к процедуре пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, правовой основой которой выступали положения данного Ко-

становление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2007 г. № 36. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

⁵ Небезынтересно отметить, что правоприменитель не поспевает гибко реагировать на перманентные изменения законодательства об административных правонарушениях. Так, несмотря на то что указанное законоположение утратило силу несколько лет назад, оно до недавнего времени по-прежнему применялось (возможно, продолжает применяться) и нередко в судебных решениях можно было встретить ссылку на него (см., например: Постановления Красноярского краевого суда от 6 февраля 2015 г. по делу № 4А-85/2015; Челябинского областного суда от 20 февраля 2015 г. № 4а14-82; Самарского областного суда от 15 июня 2015 г. № 4а 441/2015; Курганского областного суда от 31 июля 2015 г. № 4А-171/2015; Приморского краевого суда от 31 августа 2015 г. № 4А-737/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

декса⁶. Все это свидетельствовало об укоренении в административно-деловом механизме надзора как способа судебной защиты прав граждан и превращении его в неотъемлемый процессуальный институт данного механизма.

Но вскоре «надзор» ушел из административно-правового научного оборота вслед за очередными нормативными изменениями, выведшими слово «надзор» из процессуальной лексики законодательства об административных правонарушениях⁷. Причины таких изменений призвана обосновать единственная фраза пояснительной записки к соответствующему законопроекту: «при внесении изменений в названный Кодекс также учитывалось, что указанные решения могут быть пересмотрены Верховным Судом Российской Федерации не только в порядке надзора, как это предусмотрено в настоящее время Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»⁸. Проводя аналогию с административным, арбитражным, гражданским и уголовным процессами, механизм обжалования вступивших в законную силу судебных актов, не являющийся надзором, можно идентифицировать в качестве кассационного производства.

Данные пояснения парадоксальны, поскольку получается, что вступившие в законную силу постановления (решения) по делам об административных правонарушениях обжалуются (опротестовываются) в двух инстанциях – кассационной и надзорной, процессуальной основой которых выступают одни и те же законоположения (ст. 30.12–30.19 КоАП РФ).

Более того, анализ практики конституционного правосудия показывает, что нормы указанных статей призваны выполнять функции института пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (определения от 24 декабря 2013 г. № 2126-О, от 22 апреля 2014 г. № 868-О, от 29 мая 2014 г. № 1012-О, от 24 марта 2015 г. № 629-О, от 27 октября 2015 г. № 2434-О и др.).

Таким образом, следует признать, что решение законодателя об исключении словосочетания «в порядке надзора» из положений ст. 30.12–30.19 КоАП РФ явилось оправданным шагом. Фактическое процессуаль-

⁶ Напомним, что ранее «надзор» содержался только в отсылочной норме, предусматривавшей, что вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалоб могут быть пересмотрены в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством (ч. 4 ст. 30.11).

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами : федер. закон от 4 июня 2014 г. № 143-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами : пояснительная записка к проекту федерального закона № 466637-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

но-функциональное применение данных законоположений выходит за рамки надзорного производства, поскольку одновременно охватывает кассационное производство и производство по пересмотру вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Другими словами, в данных нормах содержится потенциал становления трех самостоятельных процессуальных институтов (двух поименованных помимо самого надзорного производства).

Полагаем, причиной отсутствия полноценного регулирования пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях послужило то обстоятельство, что появлению данной процедуры в административно-деликтном законодательстве не предшествовала широкая научная дискуссия. Недостаток теоретических взглядов и различных подходов к научному обоснованию модели пересмотра указанных актов до сих пор отражается на содержании соответствующих положений административно-деликтного законодательства. Хотя следует отметить, что в данном направлении за последние годы произошли существенные подвижки⁹.

Рассуждая о перспективах совершенствования пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, И. Н. Князева убеждена в том, что «процессуальное законодательство о пересмотре вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях нуждается в дальнейшем развитии: 1) в его отделении от кассационного производства, которое должно осуществляться верховными судами республик, краев, областей и приравненными к ним судами; 2) в закреплении в надзорном производстве таких общих принципов судопроизводства, как открытость, гласность и коллегиальность»¹⁰. Согласимся с данным мнением, уточнив, что написанное должно восприниматься в первую очередь в качестве направлений развития теории административно-деликтного процесса, в качестве задач, стоящих перед наукой, и только во вторую очередь – в качестве путей совершенствования процессуального законодательства.

⁹ См.: Коздаев Ч. С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2010 ; Князева И. Н. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011 ; и др.

¹⁰ Князева И. Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях : вопросы совершенствования // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 35.