

Веретенников Николай Николаевич

кандидат юридических наук,
заместитель председателя
Хабаровского краевого суда

**АПЕЛЛЯЦИОННОЕ И КАССАЦИОННОЕ
СУДОПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Аннотация:

В статье анализируются правила рассмотрения вышестоящими судебными инстанциями жалоб и протестов на постановления и решения судов первой инстанции по делам об административных правонарушениях. Автор приходит к выводу о том, что современное законодательство и перспективы развития ревизионных правил пересмотра судебных актов имеют фундаментальные погрешности, которые можно устранить путем принятия Концепции процессуального законодательства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова:

апелляционное и кассационное судопроизводство, административные правонарушения, обжалование, правила рассмотрения, решение, постановление, суд.

Veretennikov Nikolay Nikolayevich

PhD in Law,
Deputy Chairman,
Khabarovsk Regional Court

**APPELLATE AND CASSATION
LEGAL PROCEEDINGS
ON ADMINISTRATIVE
OFFENCE CASES:
ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

Summary:

The article analyses the rules of higher judicial instances' consideration of complaints and protests on lower trial courts' decisions on administrative offence cases. The author comes to the conclusion that the modern legislation and the development prospects of auditing rules of judicial acts revision have fundamental faults that can be eliminated by the acceptance of the Conception of Judicial Legislation on Administrative Offence Cases.

Keywords:

appellate and cassation legal proceedings, administrative offences, appeal, rules of consideration, decision, act, court.

На основании ч. 1 ст. 46 и ч. 1, 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Право на судебную защиту относится к основным, неотчуждаемым правам и свободам человека. В Российской Федерации оно признается и гарантируется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права. Данное право предполагает наличие конкретных гарантий, которые позволяли бы реализовать право на защиту посредством эффективного правосудия.

Вместе с тем, как отметил Конституционный суд РФ в своем постановлении от 28 мая 1999 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука», право на защиту предполагает охрану прав и законных интересов гражданина не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда. При этом эффективной гарантией такой защиты является и сама возможность пересмотра дела вышестоящим судом, которая в тех или иных формах (с учетом особенностей каждого вида судопроизводства) должна быть обеспечена государством [1].

Важность института обжалования решений судов первой инстанции отмечал в своей работе английский юрист и философ И. Бентам. Как писал ученый, при отсутствии права обжалования суды, как бы они хороши ни были, заставляли бы трепетать перед собою; мысль об их окончательном решении наводила бы ужас. Законодатель должен обращать внимание на этот страх и вселять в народ глубокое чувство безопасности. Ничто так легко не производит этого благодетельного последствия в отношении судов, как право обжалования [2, с. 142].

Многовековая история человечества выработала механизм проверки судебных решений на предмет их законности и обоснованности, позволяя вышестоящей судебной инстанции в апелляционном или кассационном порядке пересматривать решения нижестоящих судов.

Если брать во внимание правовые нормы УПК РФ, ГПК РФ и КАС РФ, в части правил пересмотра решений, не вступивших или вступивших в законную силу, можно констатировать, что по своему содержанию они приближаются к мировым стандартам, за некоторыми исключениями. В частности, речь идет об исключении, дающем вышестоящей судебной инстанции право направить дело после апелляционного рассмотрения в суд первой инстанции для нового рассмотрения

(п. 4 ч. 1 ст. 389.20 УПК РФ), хотя, как констатирует профессор Л.В. Головкин, классическая европейская апелляция полностью исключает такую возможность [3, с. 34].

Несколько в ином правовом русле пересматриваются судебные акты по делам об административных правонарушениях. Анализ гл. 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях» позволяет сделать вывод о том, что заложенные в указанной главе правовые предписания имеют ряд фундаментальных погрешностей:

– Во-первых, в данной главе заложены единые правила пересмотра постановлений и решений, как для административных органов, так и для судебных инстанций. Такое положение закона недопустимо, поскольку административные и судебные органы решают разные задачи: органы исполнительной власти в лице административных органов выполняют задачу, связанную с привлечением лиц к административной ответственности; вышестоящие судебные инстанции проверяют законность и обоснованность вынесенных судами первой инстанции постановлений и решений. Еще в 2012 г. Т.К. Андреева пришла к выводу о нецелесообразности и неэффективности регулирования различных по правовой природе процессов одним нормативным правовым актом [4, с. 9–12].

– Во-вторых, вышестоящий суд лишен возможности при рассмотрении жалобы на не вступившее в законную силу решение или постановление перейти к рассмотрению дела по правилам суда первой инстанции и принять по делу новое решение. Отсутствие данного права влечет затягивание рассмотрения дела и является процессуально неэффективным, позволяя в ряде случаев правонарушителю избежать административной ответственности за рамками срока давности.

– В-третьих, в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. По каким правилам осуществляется судопроизводство в рамках административной ответственности, не совсем понятно, поскольку, в соответствии с ч. 5 ст. 1 Кодекса административного судопроизводства, его положения не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях [5]. В истории современного российского процессуального права имеется прецедент, когда гражданские споры между хозяйствующими субъектами рассматриваются по правилам арбитражного судопроизводства, который не предусмотрен Конституцией РФ. Данная проблема, скорее всего, разрешится созданием единого Кодекса гражданского судопроизводства, который, как полагает профессор С.В. Потапенко, должен объединить в себе имеющие однородную природу нормы гражданского процессуального права и арбитражного процессуального права [6, с. 2–5].

– В-четвертых, основания для отмены или изменения постановления или решения, как не вступившего, так и вступившего в законную силу, как справедливо замечено А.С. Червоткиным, служат ориентирами законной деятельности для участников процесса [7, с. 286]. Отсутствие четких оснований отмены или изменения судебного акта порождает правовую неопределенность: к примеру, вправе ли вышестоящий суд по собственной инициативе истребовать необходимые документы и устанавливать по делу новые обстоятельства, давая им соответствующую юридическую оценку (вопросы права и факта).

– В-пятых, пересмотр судебных постановлений и решений по жалобам производится судьей единолично, хотя в апелляционном (за исключением отдельных категорий дел) и особенно в кассационном судопроизводстве решения по жалобам заинтересованных лиц принимаются коллегиальным составом суда, что является дополнительной гарантией объективного и беспристрастного рассмотрения дела вышестоящим судом. В связи с этим часть юристов обоснованно полагают, что единоличное рассмотрение судебных дел в порядке их пересмотра вышестоящими судами снижает уровень гарантий эффективного правосудия [8, с. 16–19].

Указанный перечень не является исчерпывающим, имеются и иные фундаментальные погрешности в КоАП РФ, но в рамках данной статьи не представляется возможным обозначить их в полном объеме.

За 15 лет применения КоАП РФ законодателем были внесены многочисленные изменения в правовые предписания, определяющие правила пересмотра вышестоящими судебными инстанциями судебных постановлений и решений. В результате фундаментальные погрешности Кодекса не были исключены полностью, но это не значит, что правовая наука осталась к ним безучастной.

Так, группой депутатов Государственной думы – В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным и В.А. Поневежским был внесен проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [9]. В числе новелл, которые предлагаются и которые можно отнести к фундаментальным изменениям, следует выделить следующие:

– Правила обжалования не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении или решения по жалобе на постановление между администра-

тивными и судебными органами изложены отдельно: вышестоящий судебный контроль осуществляется по правилам гл. 47 «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях судьями»; вышестоящий административный контроль осуществляется по правилам гл. 46 «Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях органами и должностными лицами».

– Не вступившее в законную силу постановление по делу о грубом административном правонарушении, вынесенное судьей, пересматривается в вышестоящем суде коллегиально (ч. 2 ст. 47.8).

– Жалобы, протесты на вступившие в законную силу постановления (решения) по делам о грубых административных правонарушениях рассматриваются коллегиально (ч. 1 ст. 47.36).

– По результатам изучения жалобы или протеста на постановление, решения по делу о грубом административном правонарушении, судья выносит: решение об отказе в передаче жалобы, протеста для рассмотрения в судебном заседании суда; определение о передаче жалобы, протеста с делом об административном правонарушении для коллегиального рассмотрения в судебном заседании (ч. 5 ст. 47.37).

– Председатель верховного суда республики, краевого, областного суда и им равные или их заместители вправе не согласиться с определением судьи соответствующего суда об отказе в передаче жалобы для коллегиального рассмотрения в судебном заседании и вынести определение о его отмене и передаче жалобы, протеста с делом об административном правонарушении для рассмотрения в судебном заседании (ч. 7 ст. 47.37). Подобное законоположение вряд ли можно отнести к позитивному праву, поскольку как в УПК РФ, так и в ГПК РФ полномочия председателя, связанные с правом отмены определения судьи об отказе в передаче кассационной жалобы на рассмотрение президиума соответствующего суда, были законодателем отменены (за исключением полномочий Председателя Верховного суда РФ и его заместителей) [10; 11]. Возвращаться к прежним, отжившим правовым предписаниям вряд ли целесообразно.

Более подробно с точки зрения практики следует остановиться на коллегиальном рассмотрении жалоб и протестов на постановления и решения нижестоящих судов. Полностью придерживаясь точки зрения относительно необходимости ревизии судебных актов коллегиальным составом суда, следует отметить, что в этом вопросе существует ряд проблем практического характера.

Судебная система в процессе реформирования уже прошла свой экстенсивный путь развития в части увеличения штатной численности судей (это автоматически ведет к увеличению работников аппарата суда, необходимости дополнительных площадей и другим сопутствующим расходам). О таком тупиковом пути развития судебной власти писали в своих работах Н. Колоколов [12, с. 12–13], Л.А. Прокудина [13, с. 43–47] и многие другие ученые-юристы.

Рассмотрение коллегиальным составом жалоб и протестов на постановления и решения нижестоящих судов по делам об административных правонарушениях, как предлагается в проекте, объективно потребует увеличения штатной численности судей районного звена, краевые, областные и им равных судов, в противном случае судебная система может дать сбой вследствие резкого увеличения судебной нагрузки. Это при том, что количество рассмотренных дел в указанных судах каждый год только возрастает (к примеру, судебным составом по делам об административных правонарушениях Хабаровского краевого суда были рассмотрены жалобы и протесты на постановления и решения нижестоящих судов в 2013 г. – 1 209 дел, 2014 – 1 399, 2015 – 1 921).

Очень сомнительно, что в современных условиях судебский корпус будет увеличен, следовательно, единственным выходом является интенсификация судопроизводства по делам об административных правонарушениях. В частности, можно подкорректировать количество грубых наказаний, перечисленных в ст. 3.2 проекта, при назначении которых требуется коллегиальное рассмотрение жалобы или протеста на постановление или решение суда первой инстанции. В проекте предлагается тринадцать грубых наказаний, но их возможно уменьшить, к примеру, до четырех. К таким наказаниям, по нашему мнению, следует отнести: дисквалификацию на срок более одного года, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, ликвидацию юридического лица.

В то же время следует отметить, что глава 25 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее – АПК РФ) регулирует правила рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях, а главы 34 и 35 – правила их пересмотра [14]. При этом данный Кодекс разрабатывался с «чистого листа» ведущими учеными-процессуалистами. Изначально при разработке АПК РФ были заложены основополагающие демократические принципы и правила судопроизводства, в том числе при пересмотре судебных актов (апелляция и кассация), с соблюдением всех правил юридической техники, что позволило разработчикам Кодекса избежать тех фундаментальных ошибок, которые присутствуют в процессуальных нормах действующего КоАП РФ.

Таким образом, действующее процессуальное законодательство, регулирующее правила пересмотра постановлений и решений судов первой инстанции по делам об административных

правонарушениях, как и перспективы его развития, не соответствуют современным тенденциям его становления. Данное положение, по нашему мнению, обусловлено ненадлежащим вниманием юридической науки к процессуальным правилам пересмотра судебных актов по делам об административных правонарушениях.

Один из путей разрешения поставленных в статье вопросов видится в разработке Концепции процессуального законодательства по делам об административных правонарушениях с привлечением не только ученых-юристов, но и практических работников. Модельной платформой этой Концепции могут служить правовые принципы, заложенные в АПК РФ, которые в совокупности с правилами пересмотра постановлений и решений судов первой инстанции показали свою эффективность в защите нарушенных прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность.

Ссылки:

1. По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука : постановление Конституционного суда РФ от 28.05.1999 № 9-П // Собрание законодательства РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.
2. Бентам И. О судоустройстве. СПб., 1860. 225 с.
3. Апелляция, кассация, надзор: новеллы ГПК РФ и УПК РФ. Первый опыт критического осмысления / Е.А. Борисова, Л.В. Головкин, Н.Н. Ковтун и др. ; под общ. ред. Н.А. Колоколова. М., 2011. 187 с.
4. Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве // Российский судья. 2012. № 12.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
6. Потепенко С.В. От концепции единой науки процессуального права до создания нового «единого» Гражданского процессуального кодекса // Российская юстиция. 2014. № 9.
7. Червоткин А.С. Апелляция и кассация : пособие для судей. М., 2010. 336 с.
8. Франциров Ю.В., Пронин К.В. Апелляционное обжалование судебных решений, не вступивших в законную силу // Российский судья. 2008. № 12.
9. Проект № 957581–6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2010 № 433-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 45.
11. О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 04.12.2007 № 330-ФЗ // Там же. 2007. № 50. Ст. 6243.
12. Колоколов Н. Апелляция: лиха беда начало! // Юридическая газета. 2011. № 10.
13. Прокудина Л.А. Институт помощника судьи (современный статус) // Юридический мир. 2009. № 10.
14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

References:

1. 'In the case of the constitutionality of the second paragraph of Article 266 and paragraph 3 of Section 267 of the RSFSR Code of Administrative Offences in relation to citizens' complaints, EA Arbuzova, OB Kolegova, AD Kutyreva, RT Nasibulina and VI Tkachuk: decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 28.05.1999 no. 9-P' 1999, *Legislation of the Russian Federation*, no. 23, art. 2890.
2. Bentham, I 1860, *On the Judicial System*, St. Petersburg, 225 p.
3. Borisova, EA, Golovko, LV & Kovtun, NN (et al.) 2011, *Appeal, cassation, surveillance: novel CCP RF and the CCP RF. The first experience of critical thinking*, Moscow, 187 p.
4. Andreeva, TK 2012, 'Administrative justice in Russia as a system of dispute settlement in arbitration proceedings', *Russian judge*, no. 12.
5. *The Code of Administrative Procedure of the Russian Federation // Meeting of the legislation of the Russian Federation* 2015, no. 10, art. 1391.
6. Potapenko, SV 2014, 'From the concept of a unified science procedural law to create a new "unified" Code of Civil Procedure', *Russian justice*, no. 9.
7. Chervotkina, AS 2010, *Appeal and cassation: A Handbook for Judges*, Moscow, 336 p.
8. Frantsirov, YV & Pronin, KV 2008, 'Appeal against judgments which have not entered into force', *Russian judge*, no. 12.
9. *Project № 957581-6 Russian Federation Code of Administrative Offences* 2016, Access from legal system "Consultant".
10. 'On amending the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Annulment of Certain Legislative Acts of the Russian Federation: the fader. Law of 29.12.2010 no. 433-FZ' 2011, *Legislation of the Russian Federation*, no. 1, art. 45.
11. 'Amendments to the Civil Procedure Code of the Russian Federation: the feder. Law of 04.12.2007 no. 330-FZ' 2007, *Legislation of the Russian Federation*, no. 50, art. 6243.
12. Kolokolov, N 2011, 'Appeal: Down and Out the trouble started!', *Legal Newspaper*, no. 10.
13. Prokudina, LA 2009, 'Institute assistant referee (current status)', *Legal peace*, no. 10.
14. 'Arbitration Procedure Code of the Russian Federation of 24.07.2002 no. 95-FZ' 2002, *Legislation of the Russian Federation*, no. 30, art. 3012.