

Право

И.С. Емшанов

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОРЯДКЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ КАК ЭВОЛЮЦИЯ СУДЕБНЫХ ГАРАНТИЙ ЗАКОННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

This article is devoted to the history of administrative procedure.

Необходимость изучения и совершенствования механизма правореализации по делам об административных правонарушениях обусловлена прежде всего устойчивой тенденцией к более широкому использованию в отношении правонарушителей мер административного воздействия, массовым характером применения тех административных взысканий, которые существенно ограничивают права и основные свободы граждан, а также вектором движения всего процессуального законодательства, направленным на сближение с основными принципами и нормами международного права.

Страсбургским прецедентным правом выработана концепция «уголовной сферы» (*matiere penale*), в которой категория «уголовное обвинение» получило трактовку, существенно отличающуюся от ее традиционного понимания. В ряде своих постановлений Европейский суд по правам человека высказал идею о том, что обвинение лица в совершении того или иного правонарушения становится уголовным независимо от внутреннего права и усмотрения национального законодателя, а исходя из природы самого правонарушения, природы и строгости наказания, в противном случае, как указал суд в одном из своих актов, это позволило бы национальным властям уклониться от обязательств, налагаемых Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод¹, путем введения дисциплинарных процедур в отношении правонарушений, которые по своей природе и характеру санкций являются или могут стать частью уголовного права².

Тем самым понимание Европейским судом «уголовной сферы» намного расширило ее пределы, распространив действие закрепленных Конвенцией процессуальных гарантий обеспечения законности применения мер уголовного принуждения на все аналогичные фактические состояния ограничения прав и свобод, даже если в странах-участниках Конвенции они рассматриваются в качестве дисциплинарных или административных. При этом необходимый минимальный набор гарантий, обеспечивающий надлежащий процессуальный формат публичного преследования в названных случаях, установлен ст. 6 Конвенции и включает право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, презумпцию невиновности, право обвиняемого на ознакомление с обвинением, право на защиту, на участие в вызове и допросе свидетелей и право на бесплатную помощь переводчика.

Иными словами, в рамках данной доктрины Европейский суд отнес к «уголовной сфере» административные проступки, установив необходимость соблюдения при рассмотрении дел об административных правонарушениях

як гарантий, предусмотренных ст. 6 Конвенции для обвиняемых по уголовным делам, в объеме, который зависит от природы конкретного административного правонарушения, природы и строгости связанного с ним административного наказания.

Актуальность названной концепции для российской процедуры привлечения к административной ответственности обусловлена не только включением Европейской конвенции в национальную правовую систему в качестве ее составной части³, но и имеющими место случаями удовлетворения Страсбургским судом жалоб российских граждан на нарушение российскими административно-юрисдикционными органами положений ст. 6 Конвенции при привлечении их к административной ответственности⁴.

Вполне очевидно, что реализация указанных гарантий в полной мере возможна только в рамках судебной процедуры рассмотрения данной категории дел, в которой независимый и беспристрастный орган правосудия, процессуально наиболее приспособленный для установления виновности лица в совершении административного правонарушения, на началах равенства и состязательности обеспечит законность его привлечения к административной ответственности.

Во всяком случае, учитывая специфику административных проступков, их в большинстве своем незначительную степень общественной опасности по сравнению с уголовными преступлениями, цели Конвенции могут быть достигнуты путем предоставления права на «разбирательство дела независимым и беспристрастным судом» в порядке обжалования постановления о назначении административного наказания, вынесенного административным органом⁵.

Между тем в основе процессуального регулирования порядка привлечения к административной ответственности не всегда лежали указанные принципы.

Законодательство об административной ответственности, включая его процессуальную часть, долгое время представляло собой сумму большого числа законодательных и иных нормативных актов, было некодифицированным и даже несистематизированным, что, несомненно, самым негативным образом сказывалось на качестве правоприменения.

Первая попытка единой нормативной регламентации процессуальных правил привлечения к административной ответственности была предпринята в 60-е гг. XX в. и связана с принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21.06.61 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»⁶, а также утверждением Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.03.62 «Положения об административных комиссиях при исполнительных комитетах районных, городских Советов трудящихся и о порядке производства по делам об административных нарушениях»⁷.

Если задачей первого нормативного акта было установление единых процессуальных требований к применению самого распространенного на тот момент административного взыскания – штрафа, то целью второго – регламентация процедуры рассмотрения дел об административных проступках административными комиссиями, создаваемыми при местных Советах, которую советский законодатель предполагал распространить за некоторыми изъятиями и на другие органы (должностные лица), правомочные рассматривать дела об административных

правонарушениях. Таким образом, последнему документу отводилась определенная интегрирующая роль, его нормы должны были использоваться во всех случаях применения мер административного принуждения, за исключением тех, которые регулировались специальными законами⁸. Нормы Положения об административных комиссиях распространялись и на судебный порядок назначения административных наказаний⁹.

Избранный законодателем на тот момент путь нормативной регламентации производства по делам об административных правонарушениях удивления не вызывает, поскольку административные комиссии в 50-60-е гг. XX в. являлись основными органами, разрешающими подобную категорию дел¹⁰. Судам в этом процессе отводилась незначительная роль.

Между тем сохраняли свое действие большое число законодательных и правительственных актов союзного и республиканского значения, содержащих специфические правила применения того или иного вида административного взыскания тем или иным должностным лицом (Таможенный кодекс РСФСР, Ветеринарный устав СССР, Наставления по службе ГАИ МООП РСФСР и т.п.), что свидетельствовало об отсутствии единого порядка рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях по сравнению с действующими в то время гражданским и уголовным процессами выглядело более упрощенным и в целом было неразвитым. Так, законодательство, регламентирующее порядок привлечения лиц к административной ответственности, еще не содержало таких необходимых для превращения разрозненных норм и институтов производства по делам об административных правонарушениях в отдельную процессуальную форму положений как задачи производства, его основные принципы, виды и условия использования доказательств и пр. Не был четко определен круг и процессуальный статус участников производства, их права и обязанности. Процессуальные правила разрешения дел об административных правонарушениях не содержали также и серьезных гарантий права на защиту лица, привлекаемого к ответственности. К примеру, ни один акт, регламентирующий процесс по применению административных взысканий, не предусматривал возможности для такого лица прибегнуть к юридической помощи защитника, процессуальный статус защитника законодательство того времени не определяло. Не знала процессуальная часть законодательства об административных правонарушениях и идеи инстанционности в ее современном понимании.

Несмотря на это, действующее тогда законодательство уже содержало зачатки современного производства. Отдельные стадии производства по делам об административных правонарушениях нормативно не выделялись, однако в закрепленной законом последовательной системе действий по применению мер административного принуждения уже прослеживались черты самостоятельных стадий процесса: возбуждение дела об административном правонарушении, его рассмотрение и вынесение постановления, обжалование постановления и его пересмотр, а также стадия исполнения постановления. Так, ст. 20 Положения об административных комиссиях предусматривала необходимость составления протокола о каждом административном правонарушении, кроме случаев, когда согласно действующему законодательству штраф взимался на месте. Положением также были определены требования к содержанию протокола, констатировалось право нарушителя знакомиться с протоколом, внести в него собственноручные объяснения. Положением устанавливались место, сроки и порядок рассмотрения дела административной комиссией. Дело рассматривалось в открытом заседании в 10-дневный срок со дня получения протокола.

Комиссия имела возможность передать протокол и материалы дела на рассмотрение общественности (товарищеского суда, трудового коллектива и т.п.). По результатам рассмотрения дела выносилось постановление о назначении административного наказания. Постановление выносилось и в случае, если лицо признавалось невиновным в совершении административного правонарушения.

Как уже отмечено, участие судебных органов в рассмотрении дел об административных правонарушениях в тот период было ограниченным. Законодательством РСФСР, действующим в 60-70-е гг. XX в., к единоличному рассмотрению судей народного суда было отнесено от 7 до 10 составов административных правонарушений (мелкое хулиганство, мелкая спекуляция, незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств и т.п.); в полном составе народные суды рассматривали дела в четырех установленных законом случаях (например, о нарушении правил сенокосения и пастьбы скота в лесах СССР, утвержденных Советом Министров СССР от 17.08.47 и т.п.)¹¹.

Рассматривая дела, суды руководствовались прежде всего правилами гражданского судопроизводства. Так, Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 23.10.53 «О судебной практике по делам о безвозмездном изъятии домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных гражданами на нетрудовые доходы» указал, что дела о безвозмездном изъятии строений рассматриваются по правилам гражданского судопроизводства за отдельными изъятиями, установленными законодательством союзных республик¹².

Усеченной была компетенция суда и по рассмотрению жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Несмотря на то, что в действующем союзном и республиканском законодательстве обжалование постановлений о применении административного взыскания декларировалось как важная гарантия прав участников административно-юрисдикционного производства, обжалование постановлений в судебном порядке допускалось только в случаях, прямо предусмотренных законом. Общим правилом был административный порядок обжалования, т.е. в вышестоящий орган управления. В ряде случаев участники процесса не имели данной гарантии вовсе, постановления по некоторым категориям дел являлись окончательными и обжалованию не подлежали. Так, законодательством отдельных союзных республик было установлено, что не подлежат обжалованию решения исполнительных комитетов об изъятии скота, который содержится у граждан сверх установленных норм¹³. Закон налагал запрет и на обжалование постановлений, вынесенных судьями народных судов. Постановление в такой ситуации обращалось к немедленному исполнению. Такой запрет, например, содержала ст. 3 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.04.62 «О применении мер воздействия за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника», посвященная вопросам исполнения административного ареста, назначенного судьей¹⁴.

В тех же случаях, когда обжалование постановлений в судебном порядке имело место, оно происходило по нормам законодательства о гражданском судопроизводстве, с изъятиями, установленными специальным законодательством. Такие изъятия касались прежде всего порядка обращения в суд с жалобой, сроков ее рассмотрения судом. К примеру, ст. 21 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 03.03.62 «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁵ нарушителю в течение десятидневного срока с момента вручения постановления о наложении штрафа предоставлялось право на его обжалование. При этом ст. 22 названного указа устанавливала десятидневный срок для рассмотрения его жалобы судьей.

Таким образом, законодательство о порядке производства по делам об административных правонарушениях на данном этапе характеризовалось низким уровнем развития как с точки зрения юридической техники, так и с позиции гарантированности прав участников процесса; оно не предусматривало широкого участия судебных органов в процессе назначения административных наказаний и не ставило задач формирования развитой системы судебного контроля за наложением административных взысканий органами административной юрисдикции, что негативно отражалось на законности привлечения лиц к административной ответственности, делало лицо, привлекаемое к ответственности, процессуально незащищенным перед произволом властно-обязывающей деятельности государственных органов.

Увеличение числа нормативных актов, предусматривающих административную ответственность¹⁶, и как следствие, – количества совершаемых правонарушений, снижение качества правоприменения привели в конце 70-х гг. к осознанию необходимости законодательного совершенствования рассматриваемой сферы. Задача состояла в том, чтобы создать более прочную и внутренне согласованную во всех ее частях правовую базу для повышения эффективности реализации норм об административных правонарушениях и укрепления законности применения мер административной ответственности.

Решению этой задачи отвечало принятие Верховным Советом СССР 23 октября 1980 г. Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях¹⁷ и в последующем в соответствии с ними – Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (принят Верховным Советом РСФСР 20.06.84)¹⁸. При принятии указанного Кодекса законодатель отказался от идеи выделения процессуальных правил привлечения к административной ответственности в отдельный нормативный акт. Небольшой объем таких норм, по мнению разработчиков Кодекса, делал нерациональным их помещение в отдельный акт: это привело бы к необоснованному отрыву процессуальных норм от материальных и создало бы трудности для правоприменения¹⁹.

Нужно сказать, что Основы и принятый в соответствии с ними Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, закрепив новые и прогрессивные институты, направленные на расширение и усиление процессуальных гарантий для лиц, привлекаемых к ответственности за совершение административных правонарушений (юридическая помощь адвоката, обязательное присутствие привлекаемого лица при рассмотрении административного материала по некоторым категориям дел и т.д.), не восприняли концепцию правосудия по административным деликтам и не рассматривали судебный порядок разрешения дел об административных правонарушениях в качестве самостоятельного вида судопроизводства.

С принятием Основ, а в последующем – Кодекса РСФСР, на суд было возложено выполнение двойной задачи. Во-первых, суд выполнял функции субъекта административно-юрисдикционной деятельности, урегулированной нормами законодательства об административных правонарушениях. В соответствии с КоАП РСФСР к исключительной компетенции суда (судьи) относилось назначение таких административных наказаний как исправительные работы и административный арест, а в случаях, предусмотренных законом, суд назначал и иные виды административных наказаний. К концу 80-х гг. суду было подведомственно около 20 составов административных правонарушений, причем его компетенция по разрешению дел об административных проступках в дальнейшем неуклонно расширялась – к концу 90-х гг. их число достигло 58²⁰. Вынося постановление по делу об административном правонарушении, суды (судья) руководствовались положениями раздела IV КоАП РСФСР, регламентирующими процессуаль-

ный порядок производства по таким делам, за исключением тех, которые предусматривали осуществление действий, противоречащих его природе как органа правосудия (составление протокола об административном правонарушении, административное задержание, досмотр и изъятие вещей и документов и т.п.).

Во-вторых, суд осуществлял контроль за деятельностью других субъектов административной юрисдикции путем разрешения жалоб на предмет законности и обоснованности правовых актов, а также действий органов и лиц, уполномоченных налагать административные взыскания. Данная деятельность специально КоАП РСФСР не регламентировалась, разрешение жалоб происходило по правилам гл. 24 («Жалобы на действия административных органов») Гражданского процессуального кодекса РСФСР 1964 г.²¹.

При этом нормы КоАП РСФСР устанавливали окончательность решений суда или судьи по делам об административных правонарушениях независимо от того, какая из этих функций судом осуществлялась, – вынесение решения о наложении административного взыскания непосредственно судом (ч. 2 ст. 266 КоАП РСФСР) или решение суда по результатам рассмотрения жалобы гражданина на постановление иного органа или должностного лица (п. 3 ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР). И в первом и во втором случаях принятые судебные акты признавались окончательными и обжалованию участниками производства по делу не подлежали.

Имевшая место специфическая процедура пересмотра постановлений народных судей по делам об административных правонарушениях касалась только составов правонарушений, предусмотренных абз. 1 ст. 274 КоАП РСФСР, и заключалась в отмене или изменении постановлений по протесту прокурора самим народным судьей, а также независимо от наличия протеста прокурора – председателем вышестоящего суда.

Поскольку обращение заинтересованного лица к прокурору или председателю вышестоящего суда не влекло такого юридического последствия как обязательная проверка этого постановления судом (судьей), а сама процедура пересмотра дела, предусмотренная ст. 274 КоАП РСФСР, допускалась только в отношении административных правонарушений, перечисленных в указанной статье, следует констатировать, что предложенный КоАП РСФСР вариант процессуальных правил разрешения дел об административных правонарушениях не предоставлял лицам, участвующим в деле, такой важнейшей процессуальной гарантии, являющейся общим принципом осуществления правосудия, как инстанционное рассмотрение дел судами, и не давал им возможности проверки по их жалобам законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки²².

Таким образом, судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях на данном этапе своего развития еще не являлось полноценным правосудием, не во всем отвечало его общим принципам. Сам КоАП РФ был больше рассчитан на его применение административными органами, допуская при этом регламентацию судебного порядка разрешения указанной категории дел и иными законодательными актами²³. С учетом небольшого количества дел об административных правонарушениях, отнесенных законом к подведомственности суда (судей), суд в рамках существующего тогда производства рассматривался скорее как вспомогательный орган, деятельность которого была направлена на разрешение строго ограниченной категории дел, которым законодатель придавал особое значение с точки зрения их сложности и необходимости применения санкций, затрагивающих фундаментальные права человека (право на свободу и т.п.). Пересмотр же судом постановлений о применении ад-

министративного взыскания, вынесенных иными органами административной юрисдикции, несмотря на его важное правозащитное значение, находился за пределами самого производства, поскольку происходил по правилам законодательства о гражданском судопроизводстве, что противоречило публично-правовой природе данных дел.

С принятием нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях значительно повысилась роль судей в производстве по делам об административных правонарушениях. Судебное разрешение данной категории дел стало рассматриваться как существенная и надежная гарантия прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевших и других участников административно-юрисдикционного процесса. Не случайно в КоАП РФ к подведомственности судей отнесены 160 составов административных правонарушений, причем более 110 из них рассматриваются исключительно судьями. КоАП РФ расширяет и перечень наказаний, применение которых отнесено к исключительной компетенции судей, включая в него, кроме административного ареста, возмездное изъятие, конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, дисквалификацию, административное приостановление деятельности, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства. В настоящее время органы исполнительной власти вправе применять к лицам, совершившим административные правонарушения, только такие административные наказания как предупреждение и штраф, а в некоторых случаях – также выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства²⁴.

Вместе с тем современное законодательство не ограничилось этими количественными изменениями, с введением в действие КоАП РФ произошел и серьезный качественный сдвиг. Наряду с широкими административно-юрисдикционными полномочиями, КоАП РФ возложил на суды важные функции по проверке законности и обоснованности постановлений по делам об административных правонарушениях, выстроив систему последовательно сменяющих друг друга судебных инстанций²⁵. Впервые вся деятельность судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях была отражена в одном акте — от решения судьями вопросов о виновности лица в совершении административного правонарушения и назначения соразмерного административного наказания до процессуальных форм обжалования вынесенных постановлений, что исключило необходимость обращения к правилам и институтам иных производств. Причем это не просто механическое соединение отдельных правил в единый нормативный акт. КоАП РФ, если судить по заложенному в нем процессуальному механизму реализации административно-деликтных норм, превратился в судопроизводственный закон, регламентирующий порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях судьями на основе самостоятельной процессуальной формы, отдельного вида судопроизводства, отражающего в полной мере публично-правовую специфику административно-деликтных правоотношений. Само судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях, впитав в себя конституционные принципы судопроизводства, стало полноценным правосудием с распространением всех судебных гарантий, включая и право на судебную защиту, на участников процесса применения мер административной ответственности.

Такая модификация процессуальных требований законодательства об административных правонарушениях отвечает цели построения правового государства, достижение которой связано с усилением прав граждан посредством осуществления независимого и беспристрастного

правосудия, наполняет эти требования правовым смыслом, заложенным в статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Таким образом, развитие процессуальных правил разрешения дел об административных правонарушениях можно представить как процесс неуклонного усиления роли судебных органов в административно-деликтных правоотношениях, постепенного проникновения общих принципов судопроизводства в ткань законодательства об административных правонарушениях, укрепления и расширения процессуальных гарантий законности привлечения лиц к административной ответственности, обеспечения судами (судьями) реализации данных гарантий. Однако данный процесс еще не завершен, а процессуальная часть законодательства об административных проступках далека от совершенства и имеет свой запас роста.

Современная правовая действительность также сохранила случаи рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях в условиях действия смешанной процессуальной формы — сочетания правил общего искового производства, производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, и производства по делам об административных правонарушениях. Речь идет о предусмотренных КоАП РФ случаях рассмотрения данной категории дел судьями арбитражных судов²⁶. Очевидно, что практика рассмотрения указанных дел в исковом порядке не согласуется с публично-правовой природой данных дел, не позволяет в полной мере реализовать, к примеру, такой принцип административной ответственности как презумпция невиновности, что нередко ведет к ущемлению основных прав и свобод граждан.

Представляется, что дальнейшее развитие процессуальных норм законодательства об административных правонарушениях с точки зрения обеспечения законности привлечения к административной ответственности пойдет по пути унификации процессуальных требований и их сближения с общими принципами и нормами международного права.

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в Риме 4 ноября 1950 года) // Бюллетень международных договоров. — 2001. — № 3.

² См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июня 1976 г. «По делу Энгель (Engel) и другие против Нидерландов» // Европейский суд по правам человека: Избранные решения: В 2 т. / ред. кол.: В.А. Туманов (пред.) и др. Т. 1. — М., 2000. — С. 103-137; постановление Европейского суда от 21 февраля 1984 г. «По делу Озюрк (Ozturk) против Федеративной Республики Германия» // Там же. — Сер. А. — Т. 73. — С. 21-22; постановление Европейского Суда от 26 марта 1982 г. «По делу Адольф (Adolf) против Австрии» // Там же. — Сер. А. Т. 49. — С. 11-19; постановление от 25 августа 1987 г. «По делу Лутц (Lutz) против Федеративной Республики Германия» // Там же. — С. 541-548 и др.

³ Российской Федерацией текст Конвенции ратифицирован федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — № 14. — Ст. 1514.

⁴ См., напр.: Постановление Европейского суда по правам человека от 9 марта 2006 г. «По делу Менешева (Menesheva) против Российской Федерации» // СПС «Консультант».

⁵ Соответствующая позиция отражена в п. 58 постановления Европейского суда по правам человека от 21 февраля 1984 г. «По делу Озюрк (Ozturk) против Федеративной Республики Германия» // Сер. А. — Т. 73. — С. 21-22; п. 57 постановления Европейского суда от 25 августа 1987 г. «По делу Лутц (Lutz) против Федеративной Республики Германия» // Сер. А. — Т. 123. — С. 24.

⁶ Ведомости Верховного Совета СССР. — 1961. — № 35. — Ст. 368. В развитие положений данного нормативного акта 3 марта 1962 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР был принят одноименный Указ республиканского значения. См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 марта 1962 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1962. — № 9. — Ст. 121.

⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. — 1962. — № 13. — Ст. 166.

⁸ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. — Пермь, 1966. — С. 160.

⁹ Там же.

¹⁰ Лазарев Б.М., Лунев. А.Е. Основы законодательства об административных правонарушениях // Советское государство и право. – 1981. – № 4 – С. 26.

¹¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 171-172.

¹² Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР, 1924-1963 гг. – М.: Госюриздат, 1964. – Ст. 444.

¹³ Бахрах Д.Н. Указ. соч. – С. 173.

¹⁴ Цит. по: Галаган И.А. Административная ответственность. Процессуальное регулирование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. госуд. ун-та, 1976. – С. 157.

¹⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1962 – № 9. – Ст. 121.

¹⁶ Лазарев Б.М. отмечал, что к концу 70-х гг. законодательство об административных правонарушениях насчитывало около 500 союзных и республиканских законодательных и нормативных правительственных актов. См.: Лазарев Б.М., Лунев. А.Е. Указ. соч. – С. 19.

¹⁷ Ведомости Верховного Совета СССР – 1980. – № 44. – Ст. 166.

¹⁸ Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.

¹⁹ Бородин С.В., Шергин А.П., Саввин М.Я. О проекте кодекса союзной республики об административном правонарушении // Советское государство и право. – 1981. – № 5 – С. 13.

²⁰ Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 34.

²¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1964. – № 24. – Ст. 407.

²² Ситуация была исправлена только с вынесением Конституционным Судом РФ постановления от 28.05.99 № 9-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 266 и п. 3 ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука» (Вестник Конституционного Суда РФ. – 1999. – № 5), которым признаны несоответствующими Конституции РФ положения ч. 2 ст. 266 и п. 3 ч. 1 ст. 267 КоАП РСФСР, как исключаящие возможность проверки по

жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией, уполномоченной на исправление судебной ошибки. В качестве одного из оснований признания названных положений неконституционными суд указал, что дела о некоторых правонарушениях административного характера рассматриваются арбитражными судами по правилам АПК РФ, предусматривающего в отличие от КоАП РСФСР право гражданина обжаловать решение суда первой инстанции в апелляционном и кассационном порядке, – следовательно, столь различающиеся правила в части пересмотра судебных решений в рамках одного судопроизводства несовместимы с требованиями Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом.

²³ См.: абз. 2 ст. 226 КоАП РСФСР.

²⁴ Такое полномочие предоставлено соответствующим должностным лицам ч. 2 ст. 3.10 КоАП РФ и касается случаев совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию.

²⁵ Компетенция судей в части обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях определена в ст. 30.1 КоАП РФ.

²⁶ Согласно ч. 1 ст. 202 и ч. 1 ст. 207 Арбитражного процессуального кодекса РФ дела о привлечении к административной ответственности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов, а также дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности рассматриваются по правилам искового производства с особенностями, установленными гл. 25 АПК РФ и федеральным законом об административных правонарушениях.

Следует также отметить, что в настоящее время ст. 23.1 КоАП РФ относит к подведомственности судей арбитражных судов дела об административных правонарушениях, предусмотренные 23 статьями данного кодекса.

Е.Ю. Титлина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТАЙНА И СУД ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ

In the article the author considers a political-legal aspect of a problem of conservation of public secret during jury consideration of cases connected with it.

Процесс демократизации охватил современное российское общество. Одним из проявлений этого процесса обоснованно считается внедрение в практику института присяжных заседателей. Бисмарк когда-то сказал: «Русские долго запрягают, но быстро ездят». Слова «железного канцлера» подтвердились в очередной раз. Едва внедрив институт присяжных заседателей, мы оказались «впереди планеты всей» по части его применения. Как писала «Российская газета» (№ 224 от 05.11.2003 г.), «в Москве начался судебный процесс, которому, возможно, суждено будет войти в историю. Суд присяжных рассматривает дело по обвинению в государственной измене Игоря Сутягина, ученого из Института США и Канады РАН». Тем самым Россией создавался новый прецедент в мировой практике судопроизводства: еще никогда и нигде на рассмотрение «судей из народа» не выносились дела, содержащие информацию, составляющую государственную тайну.

Этот факт не мог не вызвать отклика среди специалистов. Так, в «Российской газете» за 05.11.2003 г. была опубликована статья под заголовком «Присяжным доверили гостайну». Совет экспертов, состоящий из известных и уважаемых специалистов (А. Алексеев – депутат, председатель подкомитета Государственной Думы третьего созыва, доктор наук, профессор, С. Седов – судья Московского окружного военного суда, Г. Мирзоев – президент гильдии российских адвокатов, доктор юридических наук, профессор), обсуждал в редакции газеты круг проблем, касающихся вышеназванной темы.

Спорить со специалистами столь высокого уровня, по меньшей мере, самоуверенно, и такой задачи автор данной статьи перед собой не ставил. А вот высказать некоторые «мысли по поводу...», возникшие после ознакомления с вышеназванной статьей, – такое желание вполне правомерно. Возможно, что и читателям это покажется

небезынтересным. С другой стороны, дискуссия, обмен мнениями по данной проблематике оказались бы очень полезными. Поскольку, если мы строим в нашей стране правовое государство и формируем гражданское общество, то должны осмысленно занимать определенную позицию, а не доверять слепо мнению специалистов-экспертов, даже самого высокого ранга.

Бесспорно, институт присяжных заседателей – это инструмент правового государства и гражданского общества. Он, как любое социальное учреждение, является служебным средством при защите прав и свобод человека и гражданина, и как таковое сам по себе ни хорош, ни плох. Все дело в том, как он используется, насколько оправданно его применение. Если создание института присяжных заседателей – самоцель, то нет гарантии, что это служебное средство не будет использовано во вред обществу. То есть формальный подход приводит к результату, когда поставленная цель не достигается, хотя все внешние атрибуты в наличии. Тогда возникает вопрос: «Для чего же все-таки создается институт присяжных заседателей?». Чтобы «выглядеть» как передовые страны западной демократии? Именно «выглядеть», не перенимая сущности этого демократического института гражданского общества и правового государства. Такой подход к созданию и использованию суда присяжных не принесет пользы обществу вообще.

У профессиональных юристов несколько иное понимание того, в чем состоит ценность суда присяжных. Так, А. Александров утверждает, что преимущество суда присяжных состоит в том, что он «дальше всех от коррупции» – в силу того, что «всех вместе подкупить нельзя». Само по себе подобное утверждение не вызывает возражений, но это все же довольно узкий взгляд на проблему. Вопрос честности и неподкупности судей надо отличать от вопроса, в чьих интересах осуществляется судопроизводство – в интересах общества или государства. Суд присяжных выполняет чрезвычайно важную функцию контроля общества за деятельностью одной из ветвей государственной власти – судебной.

Но в целом положительно оценивая роль суда присяжных заседателей как механизма, обеспечивающего «прозрачность» судопроизводства в интересах общества, все же следует отдавать себе отчет в том, что назначение ин-