

УДК 342

И.С. Емшанов

**ОБЪЕКТЫ ПЕРЕСМОТРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

*Статья посвящена объектам обжалования в производстве по делам об административных правонарушениях.*

*Ключевые слова: КоАП РФ, жалоба, производство по делам об административных правонарушениях, объект пересмотра.*

**THE OBJECTS OF REVISION IN THE PROCEEDINGS  
FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES**

*This article is devoted to the objects of revision in the proceedings for administrative offenses.*

*Key words: the code of administrative offenses , a complaint, proceedings for administrative offenses, objects of revision.*

В силу положений статей 30.1, 30.9 и 30.12 КоАП РФ объектами пересмотра вышестоящей инстанцией являются постановление по существу дела об административном правонарушении, последующие решения и постановления по жалобам и протестам. Возможность пересмотра иных процессуальных актов по делу путем подачи отдельной жалобы, за исключением определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, действующим законом прямо не предусмотрена.

Однако в ходе производства по делу осуществляется достаточное количество процессуальных действий, которые в известной степени (а порой существенно) затрагивают права и интересы участвующих лиц. Все они могут стать объектом отсроченного контроля, когда их проверка проводится при рассмотрении жалобы на итоговое постановление или последующее решение. Однако задача определить круг актов, которые требуют оперативного пересмотра путем подачи и рассмотрения отдельной жалобы, в настоящее время является востребованной и практически значимой.

Первым встает вопрос о самостоятельном оспаривании актов о возбуждении производства и обеспечении его дальнейшего хода.

Из опыта правового регулирования более развитого уголовного процесса следует, что возможность судебной защиты прав на предварительном следствии не исключается. Как отметил Конституционный суд РФ, на досудебной стадии производства по делу судебному обжалованию подлежат те действия и решения должностных лиц (следователя, дознавателя и пр.), которые не могут быть восстановлены в полном объеме при рассмотрении дела судом и если проверка их законности и обоснованности не связана с предрешением вопросов, затрагивающих существо дела [1].

При применении этой позиции к производству по делам об административных правонарушениях следует также учитывать разницу в правовой сущности административно-деликтной процедуры

и уголовного процесса. Так, в производстве по делам об административных правонарушениях ярче выражено свойство оперативности, что отражается в сравнительно небольших сроках рассмотрения дела и давности привлечения к ответственности. Поэтому к перечисленным признакам следует добавить необходимость соблюдать баланс между правом лица на судебную защиту и требованием эффективности производства, обусловленного действием принципа процессуальной экономии. Обращение к праву на судебную защиту в ущерб интересам административно-деликтного производства может выглядеть как постоянное инициирование привлекаемым лицом проверочных процедур с целью достичь истечения срока давности привлечения к ответственности.

С этой точки зрения обжалование протокола об административном правонарушении или иного процессуального акта о возбуждении производства по делу может помешать рассмотреть дело по существу. Тем более, что и на стадии возбуждения, и при рассмотрении дела по существу будут выясняться одни и те же вопросы, составляющие в силу ст. 26.1 КоАП РФ предмет доказывания по делу, – событие административного правонарушения и его признаки в деянии конкретного лица. Отложение разрешения этих вопросов до рассмотрения дела по существу в силу специфики административной ответственности и административно-деликтного производства не нанесет такого существенного урона, как в уголовном процессе.

Необходимо отметить, что действующий порядок производства по делам об административных правонарушениях наделяет протокол об административном правонарушении двойственной природой – это не только акт начала административного преследования и предъявления обвинения (ст. 28.2 КоАП РФ), но и доказательство по делу (ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ). Следовательно, проверка протокола об административном правонарушении до разрешения дела по существу окажет влияние на его доказательственное значение, тогда как оценка доказательств является исключительной прерогативой стадии рассмотрения дела и производится в совокупности с другими собранными по делу доказательствами.

На позиции невозможности самостоятельно обжаловать протокол об административном правонарушении и равных ему актов стоит сложившаяся на сегодняшний день судебная практика [2]. О соответствии правового регулирования, не позволяющего обжаловать решение о возбуждении дела об административном правонарушении как отдельный правоприменительный акт Конституции РФ, высказался Конституционный суд РФ в некоторых своих актах (правда, без мотивов обоснования такого положения) [3].

В отношении мер обеспечения производства по делу в правоприменительной практике также сложилась позиция о допустимости отсроченного судебного контроля. Так, определяя вид судопроизводства по требованиям о проверке законности протоколов относительно применения мер административно-процессуального принуждения, Пленум Верховного суда РФ в постановлении от 10.02.2009 г. № 2 указал, что доводы о недопустимости применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении [4]. В обоснование такой позиции приведено утверждение, что протоколы о применении обеспечительных мер являются одновременно доказательствами по делу [5].

Вместе с тем в литературе высказано мнение о целесообразности отдельного оспаривания применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В обоснование данной позиции С.Д. Хазановым приведены следующие аргументы: во-первых, признание этих мер законными или незаконными в большинстве случаев не затрагивает существа последующего разбирательства; во-вторых, они способны ограничивать материальные права участников производства и иных лиц; в-третьих, по ряду категорий дел срок действия этих обеспечительных мер достаточно длительный (например, по таможенным) [6].

Действительно, по своей природе не все установленные законом меры имеют основной целью процессуальное закрепление доказательств по делу. Многие из этих мер, обеспечивая производство по делу об административном правонарушении, могут преследовать и иные цели, в частности пресекательные, а в отдельных случаях – и предупредительные [7]. Отказ в судебной проверке таких действий до рассмотрения дела по существу может существенным и в последующем невосполнимым образом ограничить права и свободы гражданина.

Очевидно, подобные ситуации требуют незамедлительного вмешательства, чего можно достичь путем судебной проверки применяемых мер до вынесения итогового постановления по делу.

Именно этой точки зрения придерживается Конституционный суд РФ. В одном из своих определений он указал, что заложенные в КоАП РФ процессуальные механизмы не исключают возможность рассмотрения по жалобам граждан и организаций вопроса о законности действий и решений органов и должностных лиц, связанных с применением в ходе административного расследования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным законодательством, и до рассмотрения вопроса о законности постановления по делу об административном правонарушении [8].

Таким образом, с учетом конституционного положения о праве каждого на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ) вполне допустимо выделение в качестве самостоятельного объекта обжалования мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, получивших процессуальное закрепление в соответствующих протоколах, с возможностью возбуждения производства по их проверке до рассмотрения дела по существу, при условии, что, во-первых, процессуальные документы о применении обеспечительных мер не несут прямой доказательственной нагрузки; во-вторых, отсроченный судебный контроль за законностью применения этих мер не способен в достаточной степени обеспечить восстановление нарушенных прав.

Яркими примерами мер процессуального принуждения, удовлетворяющими перечисленным условиям, являются административное задержание и привод (ст. 27.3 и 27.15 КоАП РФ). Представляется, что в этот перечень могут быть включены также доставление (ст. 27.2 КоАП РФ), изъятие вещей и документов (ст. 27.10), арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.13) (две последние меры в части проверки обоснованности наложения ограничений по свободному использованию и распоряжению этими объектами).

Обсуждая процессуальную форму проверки законности указанных действий и решений должностных лиц, еще раз обратим внимание: Конституционный суд РФ отсылает к процессуальным средствам гражданского (а с введением в действие КАС РФ уместно говорить об административном) и арбитражного судопроизводства, указывая при этом, что в КоАП РФ соответствующие процессуальные механизмы отсутствуют.

Действительно, современный уровень развития законодательства о порядке производства по делам об административных правонарушениях не оставляет иного выбора, кроме как прибегнуть к положениям глав 22 КАС РФ и 24 АПК РФ. Однако применительно к вопросу о векторе дальнейшего развития законодательства об административных правонарушениях нельзя не отметить, что обжалование действий должностных лиц вне рамок производства по делу об административном правонарушении не может считаться рациональной организацией процессуальной деятельности и способно привести к ряду процессуальных проблем. Прежде всего разрешение вопросов одного дела в двух различных видах судопроизводства создаст предпосылки к увеличению общей продолжительности рассмотрения дела. Кроме того, нельзя полностью исключить ситуацию, когда в ходе проверки законности действий должностных лиц в порядке административного судопроизводства могут быть установлены факты и обстоятельства, способные повлиять на исход дела об административном правонарушении [9].

В этих условиях, по нашему мнению, имеются достаточные основания для отнесения процедуры судебного обжалования действий и решений должностных лиц, связанных с применением мер административно-процессуального принуждения, к задачам производства по делу об административном правонарушении, что может быть реализовано в ходе дальнейшего реформирования процессуальной части административно-деликтного законодательства.

Подкреплением этой позиции служит решение указанной проблемы в уголовно-процессуальном законодательстве, закрепляющем механизм досудебного контроля в пределах этого же вида судопроизводства (ст. 123 УПК РФ). К тому же в практике отмечены случаи пересмотра протоколов о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (административного задержания) по правилам КоАП РФ [10].

Еще одним вопросом является возможность самостоятельного обжалования определений – процессуальных актов, которыми не оканчивается дело по существу, а разрешаются различные промежуточные вопросы (от принятия дела к рассмотрению до устранения описок).

По нашим подсчетам, действующий КоАП РФ предусматривает возможность вынесения 14 различных определений на стадии рассмотрения дела по существу и двух – на стадии пересмотра не вступившего в законную силу постановления и последующих решений. Однако ни одно из них закон не назвал способным быть объектом самостоятельного обжалования, несмотря на то, что некоторые из этих актов могут преградить дальнейшее движение дела.

С помощью судебного комментария такое несоответствие было устранено почти сразу же после введения в действие современного КоАП РФ. В обзоре законодательства и судебной практики за третий квартал 2003 г. Верховный суд РФ ориентировал суды на то, что, несмотря на отсутствие специального порядка пересмотра определения об отклонении ходатайства о восстановлении срока на подачу жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (именно это определение тогда попало в поле зрения высшей судебной инстанции), указанное определение, исходя из общих принципов осуществления правосудия, может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении [11]. При подготовке постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» это разъяснение было включено в его текст [12]. В последующем Верховный суд РФ высказался о применимости рассматриваемой позиции к определению о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которые составили протокол [13].

Таким образом, сложившейся судебной практикой признаны подлежащими самостоятельному обжалованию два вида определений:

о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ);

об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении (ч. 4 ст. 30.3 КоАП РФ).

Оставшаяся часть определений, предусмотренных КоАП РФ, сама по себе не создает каких-либо процессуальных препятствий для рассмотрения дела (жалобы) по существу. По поводу таких актов Верховным судом РФ выражена позиция, что они не могут быть обжалованы отдельно от итогового постановления, но возражения относительно них могут быть включены в жалобу на это постановление [14].

Следует обратить внимание, что институт обжалования промежуточных решений суда в некоторых других процессуальных отраслях имеет более широкие пределы и включает, помимо актов, препятствующих дальнейшему движению дела, акты, хотя и не создающие подобных препятствий, но в силу прямого указания соответствующего процессуального кодекса подлежащие безотлагательному обжалованию до вынесения решения по существу дела. Так, КАС РФ и ГПК РФ предусматривают возможность подачи частной жалобы на определение о передаче дела в другой суд или об отказе в передаче дела в другой суд.

В уголовно-процессуальном законодательстве законодатель, разрешая этот вопрос, избрал обратный путь и перечислил в законе те промежуточные определения и постановления, которые не подлежат самостоятельному обжалованию в предусмотренных УПК РФ процедурах пересмотра (ч. 7 ст. 236 и ч. 5 ст. 355 УПК РФ). Однако этот список в значительной мере был скорректирован рядом решений Конституционного суда РФ, высказавшим принципиальные правовые позиции относительно характеристик промежуточных судебных решений, как подлежащих самостоятельному обжалованию в уголовном процессе, так и тех, которые могут быть проверены лишь одновременно с итоговым решением по уголовному делу [15]. При этом, как и в случаях административного и гражданского судопроизводства, из-за возможного существенного ограничения прав участников процесса (прежде всего права на личную неприкосновенность и доступ к правосудию) в число определений (постановлений) суда, обжалование которых носит безотлагательный характер, включены промежуточные судебные акты, сами по себе не исключающие дальнейший ход уголовного дела. К этому числу отнесены, например, определения (постановления) об изменении подсудности уголовного дела, об удалении подсудимого из зала судебного заседания, о применении или продлении меры пресечения в виде заключения под стражу и др.

Видимо, применением аналогии закона объясняются встречающиеся в судебной практике случаи пересмотра судами определений о передаче дел об административных правонарушениях по подведомственности отдельно и до вынесения итоговых постановлений.

Однако, с нашей точки зрения, подобная аналогия неуместна. Перенесение средств защиты других процессуальных порядков на административно-деликтное производство, без учета таких его существенных характеристик как процессуальная экономия и оперативность, снижает эффективность производства по делам об административных правонарушениях и не оправдывает усилия государства по достижению задач законодательства об административных правонарушениях. С учетом сокращенных сроков давности привлечения к ответственности рассмотрение доводов о незаконном составе суда (некомпетентном должностном лице или органе) одновременно с разрешением дела (жалобы) по существу не приведет к неоправданной задержке в разбирательстве, чем, как правило, объясняется необходимость безотлагательной проверки в других видах производств. Напротив, сокращение давностных сроков создает почву для неоправданного возбуждения проверочной процедуры лишь с целью затянуть вынесение постановления о назначении административного наказания до истечения срока привлечения к ответственности.

В то же время мы полагаем, что в отдельных случаях обжалование промежуточного определения, которое не препятствует дальнейшему движению дела, допустимо, но уже по другим критериям. Например, определение о передаче дела в орган, должностному лицу, уполномоченным применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 29.9 КоАП РФ). Данное определение, хотя и не исключает дальнейшего движения дела с точки зрения применения мер воздействия к лицу, совершившему противоправные действия, и, соответственно, не делает невозможным защиту интересов общества и личности, но переводит дело в иную процессуальную форму (например, в соответствии с законодательством о защите прав несовершенно-

нолетних либо дисциплинарным уставом Вооруженных сил Российской Федерации), в рамках которой будет невозможно проверить законность решения о передаче дела соответствующим органам и должностным лицам. Следовательно, указанное определение следует отнести к числу подлежащих обжалованию отдельно от итогового решения по делу.

1. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 23.03.1999 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 128 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырецкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «Моноком» // Вестник Конституционного суда РФ. – 1999. – № 4.

2. См., например: Определение Верховного суда Российской Федерации от 19.03.2018 г. № 304-АД18-1009 // Консультант Плюс.

3. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 18.04.2006 г. № 107-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «ЮТР» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 28.7, 29.9 и 29.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного суда РФ. – 2006. – № 5; Определение Конституционного суда Российской Федерации от 19.04.2007 г. № 245-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Головатюк А.В. на нарушение ее конституционных прав частью 3 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Консультант Плюс.

4. См. п. 7. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 г. № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2009. – № 4 (В настоящее время утратило силу).

5. В этом же постановлении ВС РФ сделал оговорку относительно оспаривания мер обеспечения, которые затрагивают права и законные интересы лица, но в отношении которых утрачена возможность судебной проверки в рамках разбирательства по делу об административном правонарушении вследствие прекращения производства по делу. Законность таких мер подлежит проверке в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ. Следуя этой логике, в настоящее время такая возможность предусмотрена КАС РФ.

6. Хазанов, С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 121.

7. См.: Чаннов, С.Е. Применение мер административно-процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики // Консультант Плюс.

8. Определение Конституционного суда Российской Федерации от 18.04.2006 № 107-О «По жалобе общества с ограниченной ответственностью «ЮТР» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 28.7, 29.9 и 29.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного суда РФ. – 2006. – № 5.

9. См. подробнее: Семенов, С.Н. О некоторых проблемах в определении вида судопроизводства // Политика и право: Ученые записки Благовещенского городского центра новых информационных технологий. – 2005. – Вып. 5. – С. 105-109.

10. Постановление заместителя Председателя Верховного суда от 11.04.2005 г. по делу № 7-ад04-2 // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2005. – № 11.

11. См.: вопрос 39 Обзора законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за третий квартал 2003 г. (утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации от 3 декабря и 24 декабря 2003 г.) // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2004. – № 3.

12. Бюллетень Верховного суда РФ. – 2005. – № 6 (п. 31).

13. См.: вопрос 15 Обзора законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 г. (утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации от 27 февраля 2008 г.) // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2008. – № 5.

14. См.: вопрос 19 Обзора законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за первый квартал 2005 г. (утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации от 5 мая и 11 мая 2005 г.) // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2005. – № 10.

15. Постановление КС РФ от 02.07.1998 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан» // Консультант Плюс; Постановление КС РФ от 22 марта 2005 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих порядок и сроки применения в качестве меры пресечения заключение под стражу на стадиях уголовного судопроизводства, следующих за окончанием предварительного расследования и направлением уголовного дела в суд, в связи с жалобами ряда граждан» // Консультант Плюс.