

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков

« _____ » _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Исполнитель

студент группы 421-узб4

Е.Ю. Коваль

Руководитель

ст. преподаватель

Д.С. Васильева

Нормоконтроль

О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ С.В. Чердаков
« » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Е.Ю.Коваль.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01.02.2018.

3. Исходные данные к работе: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Конституция Российской Федерации, специальная юридическая литература.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): общая характеристика пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях; проблемы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет

7. Дата выдачи задания: 01.11.2017.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Д.С. Васильева,
ст. преподаватель.

Задание принял(а) к исполнению (дата): 01.11. 2017. _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 58 стр., 59 источников

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ПОСТАНОВЛЕНИЯ И РЕШЕНИЯ, ПЕРЕСМОТР ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ

Целью бакалаврской работы является исследование и совершенствование законодательной базы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с поставленной целью в первой главе работы представлена общая характеристика порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

Во второй главе описаны принципы производства по делам об административных правонарушениях и механизм пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;

В третьей главе описаны судебная практика и проблемы пересмотра административных постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и пути совершенствования законодательной базы.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общая характеристика порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных нарушениях	7
1.1 Правовое значение пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	7
1.2 Порядок и сроки подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении	10
1.3 Особенности рассмотрения жалобы на постановление по делам об административных правонарушениях	15
2 Принципы производства по делам об административных правонарушениях и механизм пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	19
2.1 Принципы производства по делам об административных правонарушениях и их реализация при пересмотре судами постановлений и решений по данным делам	19
2.2 Структура стадии пересмотра постановлений и решений в производстве по делам об административных правонарушениях	26
3 Проблемы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	34
3.1 Судебная практика и проблемы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	34
3.2 Пути совершенствования законодательной базы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	43
Заключение	51
Библиографический список	53

ВВЕДЕНИЕ

Пересмотр - это проверка законности и обоснованности дела субъектом, который наделен правом отменять, изменять или оставлять ранее принятое постановление без изменений.

В Российской Федерации для каждого гражданина в соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантируется судебная защита его прав и свобод. Содержание данного конституционного принципа не ограничивается исключительной возможностью граждан на первоначальное обращение в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов, согласно которым.

Пересмотр решений и постановлений по делам об административных правонарушениях является с одной стороны самостоятельной, но при этом и факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, так как до этой стадии доходит лишь определенное, незначительное число дел, которые касаются уже рассмотренных ранее.

Сущность данной стадии заключается в том, что орган административной юрисдикции или должностное лицо проверяет законность и обоснованность постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и принимает меры для устранения нарушений закона в случае их реального выявления. Данная стадия административного производства, с одной стороны, гарантирует гражданам соблюдение их прав и свобод, а с другой стороны, дисциплинирует тех, кто призван применять административные взыскания.

Практика показывает, что 17 - 18 % лиц, подлежащих административным взысканиям, считают решение незаконным. Около 65 % жалоб на решения должностных лиц органов внутренних дел по делам об административных правонарушениях рассматриваются в судебном порядке

Целью бакалаврской работы является исследование и совершенствование законодательной базы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Задачами бакалаврской работы являются:

- представить общую характеристику порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;
- описать принципы производства по делам об административных правонарушениях и механизм пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;
- описать проблемы пересмотра административных постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и пути совершенствования законодательной базы.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при пересмотре постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования являются закономерности взаимоотношений (поведения) субъектов пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные методы научного познания: диалектический, метод дедукции и индукции, сравнительно-правовой и системно-функциональный методы.

Положения и выводы исследования основываются на международных нормах, на нормах Конституции РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, Арбитражного процессуального кодекса РФ, Гражданского процессуального кодекса РФ, нормах ранее действовавших и ныне действующих законов, нормативно-правовых постановлений федеральных органов исполнительной власти, а также на положениях иных правовых постановлений федеральных министерств и ведомств, носящих рекомендательный либо разъяснительный характер в части регламентации вопросов пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОРЯДКА ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАРУШЕНИЯХ

1.1 Правовое значение пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

В Российской Федерации для каждого гражданина в соответствии с частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантируется судебная защита его прав и свобод. Содержание данного конституционного принципа не ограничивается исключительной возможностью граждан на первоначальное обращение в суд за защитой нарушенных прав и законных интересов, согласно которым гражданин РФ имеет возможность обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов в установленном законом порядке.

Следует обратить внимание, что: «пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях представляет собой деятельность уполномоченных субъектов административной юрисдикции (к числу которых относятся и судьи районных судов) по проверке законности и обоснованности постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по жалобам лиц, в отношении которых вынесены постановления по делу, потерпевших, а также по протестам прокуроров».¹

Рассматриваемая деятельность регулируется процессуальными нормами и представляет собой механизм административного производства при пересмотре постановлений или решений по делам об административных правонарушениях.

При пересмотре решений и постановлений по делам об административных правонарушениях судьи должны соблюдать следующие принципы:

- 1) законности;
- 2) гласности;

¹Агапов А.Б. Административная ответственность.М.,2016. С.552.

- 3) публичности;
- 4) равенства сторон;
- 5) обеспечения права на защиту;
- 6) презумпции невиновности;
- 7) справедливости;
- 8) оперативности;
- 9) независимости судей.

Одним из важнейших средств обеспечения законности деятельности субъектов административной юрисдикции является обжалование или опротестование прокурором постановления по делу об административном правонарушении. Это право гарантируется и обеспечивается конституционным законодательством, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации имеет возможность обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов в установленном законом порядке (статья 46 Конституции Российской Федерации).

Обжалование постановления принятой органом административно - деликтной юрисдикции в вышестоящий орган или должностному лицу является эффективным способом проверки законности принятого решения. ²

Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях, поскольку лишь определённое, незначительное количество рассмотренных дел об административных правонарушениях проходит эту стадию административного производства.

Право обжалования постановления по делу об административном правонарушении представляет собой одну из форм участия граждан Российской Федерации в государственном управлении и служит восстановлению нарушенных прав граждан, способствует выявлению и устранению недостатков в деятельности органов административной юрисдикции.

В соответствии с законодательством обжалованию подлежат постановле-

²Яшина С.М Административное право. М. : НОРМА, 2016. С.387.

ния любого органа административной юрисдикции.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подаётся гражданином в письменной форме (обязательные элементы жалобы законодательно не установлены) и может затрагивать любые вопросы, связанные с производством по административному правонарушению.

Правом подачи жалобы преимущественно пользуются лица, в отношении которых вынесено постановление о назначении административного наказания, потерпевшие. Кроме того, данное право может быть реализовано и другими участниками производства, а именно: законными представителями физического или юридического лица, защитником и представителем, а также Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Постановление, вынесенное судьёй, может быть обжаловано также должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьёй 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении.

Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении установлен статьёй 30.1 КоАП РФ.

В соответствии с ней данное постановление обжалуется следующим образом:

- постановление, вынесенное судьёй – в вышестоящий суд;
- вынесенное коллегиальным органом – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
- вынесенное должностным лицом – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
- вынесенное должностным лицом органа исполнительной власти субъекта РФ, в соответствии с частью 2 статьи 23.79, частью 2 статьи 23.79.1, частью 2 статьи 23.79.2 КоАП РФ – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в уполномоченный соответствующим нормативным правовым постановлением Президента Российской Федерации, Правительства Россий-

ской Федерации или соглашением о передаче осуществления .³

1.2 Порядок и сроки подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

В законодательстве установлены моменты, в которые начинаются и заканчиваются сроки обжалования постановления об административном правонарушении. КоАП в ст. 4.8 ссылается на ГПК. В указанной норме говорится о том, что порядок исчисления периодов аналогичен тому, который установлен в статьях 107-108 Гражданско-процессуального кодекса. Течение срока обжалования постановления об административном правонарушении начинается с даты, следующей за днем его вручения лично либо получения копии. Момент окончания – 24 ч. 10-го дня. Если последний приходится на выходной (праздник), срок обжалования постановления об административном правонарушении заканчивается в первый, следующий за ним, рабочий день.

Анализируя статьи 29.11 и 30.3 КоАП, можно сформулировать такой вывод. Начальный момент исчисления периода для оспаривания постановления или решения по делам об административных правонарушениях физическим лицом, в отношении которого ведется производство по делу, его представителем, защитником, а также потерпевшим и субъектом, представляющим его интересы, не будет зависеть от того, кто именно обратился с заявлением.⁴

Он определяется датой получения лицом, в отношении которого это постановление или решение было вынесено, его копии. Если экземпляр документа не вручен субъекту, привлекаемому к ответственности, непосредственно в день разбирательства по делу в связи с его неявкой в заседание или ввиду его отсутствия в момент оглашения решения, он направляется по заказным письмом по почте. В таком случае срок обжалования постановления по делу об административном правонарушении будет начинаться не с даты его вынесения, а с момента принятия его экземпляра гражданином, в отношении которого идет про-

³Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М. :Юрайт-Издат, 2014. С.109.

⁴Хазанов С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журн. рос. Права.2014. № 10.С. 75.

изводство.

При определении начала срока обжалования в таких случаях возникают некоторые проблемы. Основные трудности обуславливаются отсутствием единого подхода к определению момента исчисления периода – с даты получения экземпляра лицом, привлекаемым к ответственности либо прокурором. Некоторые судебные инстанции, руководствуясь ст. 30.10 (ч. 1) во взаимосвязи со ст. 30.3 (ч. 1), считают, что отсчет срока на опротестование и обжалование постановления следует дифференцировать в зависимости от субъекта, обращающегося за защитой права. Соответственно, моментом начала периода считается дата получения копии постановления прокурором. Безусловно, определенная логика в таком подходе присутствует. Здесь следует учитывать тот факт, что, по ст. 29.10, судья либо иное должностное лицо, рассматривавшие дело по существу, не обязаны отправлять копию постановления прокурору.

Между тем при всей привлекательности этого подхода, его нельзя считать правомерным. Обусловлено это следующим. Результатом дифференциации срока оспаривания и опротестования в зависимости от субъекта, обращающегося с заявлением, может стать то, что по правилам гл. 30 КоАП от прокурора поступит протест на постановление по делу об административном правонарушении, вступившее в силу. Ведь документ уже будет получен и исполнен гражданином, в отношении которого он был вынесен. Учитывая это, признать возможность должностного лица на принесение протеста на не вступившее в действие постановление с момента получения им экземпляра. По мнению экспертов, при таком подходе формулировку ст. 30.3 ч. 1 нельзя считать удачной. В норме должно присутствовать прямое указание на то, что срок обжалования постановления об административном правонарушении – 10 суток с даты вручения/получения экземпляра постановления гражданином, в отношении которого велось дело.

Между тем, приведенный выше подход ряд авторов считает не совсем оправданным. Возникновение права на обжалование оказывается никаким образом не связанным с моментом, в который прокурору стало известно о нали-

чии документа, лежащего в основе этой юридической возможности. Также совершенно очевидно, что наделение должностного лица полномочиями принести протест на постановление, не вступившее в действие, вне зависимости от его непосредственного участия в производстве, является неэффективным и нерациональным.⁵

В соответствии со ст. 30.9, постановления по делам о правонарушениях, вынесенные должностными лицами либо решения вышестоящих служащих по жалобам на такие постановления могут быть оспорены в суде. Заявление подается по адресу рассмотрения жалобы. Если это не принесло желаемого результата, жалоба направляется в вышестоящий суд в срок, фиксируемый ст. 30.3 КоАП. То есть подать заявление можно не позднее 10-ти дней с даты получения на почте/личного вручения экземпляра спорного постановления. Из указанного следует, что при последовательном обжаловании исчисление срока будет осуществляться с момента принятия последнего решения. Соответственно, с даты вручения субъекту, привлекаемому к ответственности, экземпляра постановления по делу и до дня обращения его в инстанцию с заявлением может пройти довольно много времени. Продолжительность этого периода будет зависеть от количества вышестоящих органов.

На практике бывают случаи, когда копия постановления, направленная по месту проживания/нахождения гражданина, привлекаемого к ответственности, возвращается в инстанцию или должностному лицу, с отметкой на извещении об отсутствии субъекта по данному адресу, о его уклонении от принятия документа либо об окончании периода хранения корреспонденции. Как в таких случаях исчисляется время на обжалование постановления по делу об административном правонарушении?

Сроки давности в таких ситуациях следует определять с учетом рекомендаций Верховного Суда РФ. Пересылка почтовых отправок регламентируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2014 г. N 1342 г. Москва "О порядке оказания услуг телефонной связи"

⁵Коренев А.П. Административное право России. М. 2016. С 66.

В п. 22 закрепляется, что на корреспонденции отправитель указывает точные адреса (свой и получателя). Это дает основание Верховному суду сделать вывод, что исполнение этого положения указывает на принятие должностным лицом либо инстанцией, вынесшими постановление, а также отделением связи всех требуемых мер по отправке и надлежащему вручению экземпляра постановления гражданину. Руководствуясь этим, Верховный суд указывает следующее. Если экземпляр постановления по административному делу направленный гражданину, привлекаемому к ответственности, заказным письмом, не был вручен в связи с его отсутствием по адресу или вследствие его уклонения от принятия, то датой вступления документа в действие будет считаться день возвращения его в инстанцию или должностному лицу, вынесшими его. Это календарное число указывается на самом письме. В постановлении № 5 от 24 марта 2005 г. Верховный Суд РФ уточнил свою позицию. В частности, было разъяснено, что такое постановление вступает в действие по окончании 10 суток после дня возвращения его копии в соответствующий орган.

Что делать, если пропущен срок обжалования постановления об административном правонарушении?

В первую очередь стоит сказать, что установленный период для подачи заявления, не может быть уменьшен. Но если по каким-то причинам гражданин не успел уложиться в отведенное время, допускается восстановление срока обжалования постановления об административном правонарушении. Для этого заинтересованное лицо направляет ходатайство в орган, рассматривающий дело. В соответствии со ст. 30.3, сроки обжалования постановления суда об административном правонарушении не считаются пресекательными. Если субъект не успел направить свою жалобу, он может написать ходатайство о возврате неиспользованного периода. Вопрос, касающийся восстановления срока, находится в компетенции должностного лица, уполномоченного на рассмотрение жалобы по существу. Данное обстоятельство следует принимать во внимание, учитывая то, что по общим правилам, жалоба подается в тот же орган, служащий которого вынес оспариваемое постановление. В рамках системного толко-

вания положений ст. 30.2 (ч. 2) и 30.4 (ч. 3) позволяет сформулировать следующий вывод.

Если пропущен срок обжалования постановления об административном правонарушении, то ходатайство направляется одновременно с жалобой на данное постановление. Предъявление документов может осуществляться как на этапе подготовки, так и непосредственно в процессе рассмотрения жалобы. Это зависит от того, приведены ли в ходатайстве причины, по которым имел место пропуск срока обжалования постановления об административном правонарушении.⁶

Если начато рассмотрение жалобы и при этом определение об отклонении ходатайства не вынес, то срок считается восстановленным. Соответственно, прекратить производство по жалобе ввиду того, что субъект не успел уложиться в отведенное законом время, нельзя. Это правило имеет особое практическое значение.

Встречаются ситуации, когда жалоба была принята к производству. Однако, рассмотрев материалы по существу, уполномоченное лицо выносит определение о прекращении разбирательства в связи с истечением отведенного для оспаривания периода или отказывает по этому основанию в удовлетворении заявления.⁷

На практике встречаются случаи, когда жалоба от субъекта поступает без ходатайства о восстановлении срока. Как в таком случае поступать должностному лицу, уполномоченному на ее рассмотрение? Вправе ли он по своей инициативе восстановить срок?

Обратимся к букве закона. В нормах не предусматривается право уполномоченной инстанции по собственной инициативе восстанавливать срок. Должностное лицо, уполномоченное на разбирательство дела, выносит определение об оставлении заявления без движения. В постановлении также разъясняется право лица направить ходатайство о восстановлении срока. Указанное

⁶Шергин А.П. Административная юрисдикция: Монография // Избранные труды юбиляра. М., 2015. С. 238.

⁷Шевчук Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 23.

определение вместе с заявлением возвращается отправителю обычным письмом. Если факт пропуска срока будет выявлен уже в ходе разбирательства, производство по жалобе подлежит прекращению. Об этом выносятся определение. Оно, в свою очередь, может быть обжаловано в вышестоящей инстанции как постановление, препятствующий дальнейшему ходу разбирательства.

Возможно ли оспаривание отказа в удовлетворении ходатайства?

В КоАП прямо не предусматривается такое право. Возможность оспорить отказ в удовлетворении ходатайства конституируется практикой по инициативе Верховного Суда. Верховный суд справедливо полагает, что невозможность обжалования такого решения приведет к нарушению права на защиту, гарантированного Конституцией, поскольку является препятствие для дальнейшего движения дела.

Между тем на практике вопрос об оспаривании таких отказов в настоящее время окончательно не решен. Подтвердив возможность обжалования таких постановлений, Верховный Суд ничего не пояснил о порядке ее реализации. Здесь можно предположить, что, как и в ситуациях с прочими определениями, создающими препятствия для последующего движения дела, пробел, появившийся в системе нормативного регулирования, может восполняться по процессуальной аналогии гл. 30. Ее использование может обеспечить реализацию ключевых гарантий прав гражданина, привлекаемого к ответственности.

1.3 Особенности рассмотрения жалобы на постановление по делам об административных правонарушениях

Судьи вправе рассматривать поступившие жалобы в двухмесячный срок (часть 1.1 статьи 30.5 КоАП РФ). Жалобы на постановления по делам, связанным с нарушением законодательства о выборах и референдумах, а также на постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности рассматриваются в течение пяти дней.

Жалоба на постановление об административном аресте либо административном выдворении должна быть рассмотрена в 48 часов с момента её подачи, если лицо, привлечённое к административной ответственности,

отбывает административный арест или подлежит административному выдворению. Помимо жалобы основанием для пересмотра дела об административном правонарушении является протест прокурора в порядке общего надзора.⁸

Основанием для принесения протеста является издание органами (должностными лицами) противоречащих законодательству постановлений по делам об административных правонарушениях.

Протест на постановление приносится как по собственной инициативе прокурора при выявлении им нарушений законности, так и по жалобе гражданина и адресуется в орган (должностному лицу), вынесший постановление, или в вышестоящий орган.

Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу, подлежит рассмотрению в порядке и сроки, предусмотренные для рассмотрения жалоб, поступивших от иных участников производства.

При рассмотрении жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо), разрешающий дело во второй инстанции, обязан проверить следующие обстоятельства:

- 1) имел ли место факт административного правонарушения;
- 2) виновно ли лицо, совершившее правонарушение;
- 3) подлежит ли оно административной ответственности;
- 4) был ли нанесён имущественный ущерб, его размер и другие факты.

Частью 3 статьи 30.6 КоАП РФ установлено, что судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объёме. После рассмотрения жалобы или протеста на постановление по делу об административном правонарушении орган (должностное лицо) в соответствии со статьёй 30.7 КоАП РФ принимает одно из следующих решений:

- 1) оставляет постановление без изменения, а жалобу, протест без

⁸Кодзаев Ч.С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях: дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2012. С. 30-31

удовлетворения;

2) отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение.

Дело направляется на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочному рассматривать дело об административном правонарушении. Такое решение принимается при наличии существенных процессуальных нарушений, т. е. когда постановление вынесено без достаточных оснований или без учёта всех обстоятельств. Основаниями для отмены постановления могут служить различные факты: привлечение к административной ответственности ненадлежащего лица, несоответствие выводов постановления фактическим обстоятельствам дела и др.;

3) отменяет постановление и прекращает дело. Отмена постановления и прекращение дела осуществляется органом (должностным лицом) при наличии обстоятельств, свидетельствующих о малозначительности правонарушения либо исключающих производство по делу об административном правонарушении (статья 24.5 КоАП РФ), а также при недоказанности обстоятельств, на основе которых было вынесено постановление;

4) изменяет меру наказания в пределах, предусмотренных нормативным постановлением об ответственности за административное правонарушение.

При этом, как правило, решается вопрос об изменении суммы налагаемого на правонарушителя административного штрафа или сокращении срока лишения специального права. При наличии альтернативных санкций за то или иное правонарушение может быть решён вопрос о замене административного наказания (назначение предупреждения вместо административного штрафа).

Орган, рассматривающий жалобу, не вправе при пересмотре дела усиливать административное наказание. Если постановление по делу об административном правонарушении вынесено органом (должностным лицом), не правомочным решать данное дело, то постановление отменяется, а дело направляется на рассмотрение компетентного органа (должностного лица). Орган (должностное лицо), рассмотревший дело по жалобе или по

протесту прокурора, обязан сообщить заинтересованным лицам о принятом им решении.

В этих целях копия решения по жалобе или протесту в течение трёх дней высылается заявителю. Решение по жалобе на постановление об административном аресте либо административном выдворении доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющего постановление, а также лица, в отношении которого вынесено постановление, и потерпевшего в день вынесения решения.

Решение, вынесенное по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, может быть обжаловано в судебном порядке либо опротестовано прокурором.

В случае если жалоба признана обоснованной, а постановление об административном наказании уже исполнено, гражданину возмещается ущерб, причинённый незаконным назначением наказания.

Жалоба подаётся в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов. Правом рассмотрения жалоб обладают председатели указанных судов и их заместители. Аналогичным образом дело об административном правонарушении может быть пересмотрено по протесту прокурора. Процедура пересмотра ранее принятого решения урегулирована статьями 30.14-30.19 КоАП РФ. Постановление, принятое по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалоб, протестов, вступает в законную силу со дня его принятия.⁹

⁹ Петрухин А.А. Судебно-административная юрисдикция: дис. канд. юрид. наук. М., 2015. С.67

2 ПРИНЦИПЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И СТРУКТУРА ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

2.1 Принципы производства по делам об административных правонарушениях и их реализация при пересмотре судами постановлений и решений по данным делам

Вся процедура производства по делу об административном правонарушении, в том числе такая его стадия, как пересмотр постановления и (или) решения по делу, базируется на определенных принципах права.

К исключительной компетенции Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление его принципов (пункт 1 части 1 статьи 1.3.КоАП РФ). Следует отметить, что для административно-юрисдикционного процесса в целом и для производства по делам об административных правонарушениях в особенности имеет важное значение прямое закрепление принципов в законодательстве в качестве абсолютного императива в совокупности с «проведением» данных принципов «красной нитью» по всему законодательству, регламентирующему соответствующее производство, включая все его стадии, и обеспечение их реализации соответствующими гарантиями, поскольку принятие законного, обоснованного и справедливого решения по делу об административном правонарушении напрямую зависит от претворения на практике принципов данного производства.

КоАП РФ к числу принципов производства по делам об административных правонарушениях относит: принцип назначения только предусмотренных законом мер административной ответственности (часть 1 статьи 4.1), принцип презумпции невиновности (статья 1.5), принцип равенства перед законом (статья 1.4), принцип обеспечения законности при применении мер администра-

тивного принуждения в связи с административным правонарушением (статья 1.6), принцип национального языка ведения производства (статья 24.2), принцип открытого рассмотрения дел об административных правонарушениях (статья 24.3). Данные принципы являются едиными как для судебного, так и административного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Применительно к существующей модели производства по делам об административных правонарушениях полагаем правомерным выделение большинства из вышеперечисленных принципов, а именно таких как: законность, диспозитивность, состязательность, равноправие сторон, публичность (официальность), гласность (открытость), инстанционность, принцип национального языка, непосредственности, объективной истины, презумпция невиновности, недопустимость поворота к худшему, упрощенность, оперативность и экономичность процесса.

Представляется целесообразным подробнее остановиться на некоторых из выделяемых принципов, поскольку именно их наличие и проявление при производстве по делам об административных правонарушениях в целом и такой его стадии как пересмотр постановления (решения) по делу в частности порождает наибольшую полемику среди специалистов.

Принцип равенства при производстве по делам об административных правонарушениях проявляется двояко.

Во-первых, реализация конституционного принципа равенства граждан перед законом (статья 19 Конституции РФ) в КоАП РФ находит свое выражение в принципе равенства перед законом лиц, совершивших административные правонарушения (часть 1 статьи 1.4).

Во-вторых, конституционный принцип равенства выражается также в процессуальном равенстве сторон по делу, потерпевшего.

Данный принцип на стадии пересмотра постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях проявляется в равенстве прав и обязанностей участников производства по делу об административном правона-

рушении на обжалование данных актов, равенстве возможностей по доведению до суда своей позиции и отстаиванию ее правомерности, представлению доказательств.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, принцип процессуального равенства распространяется на всех участников административно-юрисдикционного процесса. Субъекты производств по делам, возникающим из публичных правоотношений, изначально в материальных отношениях находятся в неравном положении власти-подчинения, однако в споре, в случае его возникновения, они равноправны¹⁰.

С принципом процессуального равенства участников производства по делам об административных правонарушениях неразрывно связан принцип состязательности сторон по делу.

В соответствии с Конституцией РФ (статья 118, часть 3 статьи 123) судопроизводство в России осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Также принцип состязательности закреплен в качестве принципа всех без исключения видов судопроизводства в законодательстве о судостроительстве и судопроизводстве.

Констатация необходимости обеспечения принципов состязательности и равенства в контексте понятия справедливого судебного разбирательства характерна и для Европейского суда по правам человека (далее - ЕСПЧ).

По общему правилу принцип состязательности означает, что участники процесса не просто вправе, но и обязаны доказывать обстоятельства, на которые они ссылаются как на основание своих требований и возражений (часть 1 статьи 65 АПК РФ, часть 1 статьи 56 ГПК РФ), т.е. бремя доказывания возлагается на самих участников процесса. Состязательность процесса подразумевает «инициативную и ответственную модель поведения» участвующих в процессе лиц.

Однако принцип состязательности при производстве по делам об админи-

¹⁰ Административный процесс: учебник / под ред. Ю.А. Тихомиров. 2015. С. 320.

стративных правонарушениях выделяется не всеми специалистами, поскольку, по их мнению, данный принцип противоречит самому существу публичных правоотношений. Как отмечают сторонники данной точки зрения, административный процесс относится к инквизиционному типу процесса, в котором суд занимает активную позицию координатора правоотношений, признание же состязательности процесса взаимосвязано с пассивной созерцательностью суда, что противоречит правовой природе государственного органа¹¹.

Как представляется, во многом на такую позицию влияют подходы, которые доминировали в советский период, когда административный процесс воспринимался как управленческая деятельность публичных органов, при этом возможность наличия спора между гражданами и органами власти отрицалась¹². Управленческий подход к пониманию административного процесса не утратил своего значения и в наши дни.

Конституция РФ устанавливает в качестве одного из основополагающих принципов презумпцию невиновности (статья 49). Однако буквальная формулировка указанной статьи указывает на действие данного принципа только в сфере уголовного процесса. Тем не менее, презумпция невиновности в законодательстве России нашла свое отражение не только в уголовном праве, но и в других отраслях публичного права, в том числе праве административном.

Как неоднократно указывал в своих решениях КС РФ, наличие вины является необходимым элементом, в том числе состава правонарушения, и является одним из принципов юридической ответственности, в связи с чем указанные положения Конституции РФ являются общими в сфере публичной ответственности, в том числе и в административном праве.

¹¹ Демин А.А. Кодекс административного судопроизводства в РФ или все же Административно-процессуальный кодекс? // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8 - 9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2016. С. 254 – 255.

¹² Чечот Д.М. Судопроизводство по гражданским делам // Избранные труды по гражданскому процессу. С. 516.

КоАП РФ закрепил презумпцию невиновности в статье 1.5, согласно которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность и считается невиновным, пока его вина не будет доказана и установлена вступившим в законную силу правоприменительным решением по делу (части 2 и 3).

Вместе с тем следует отметить, что дальнейшая реализация данного принципа в КоАП РФ и АПК РФ различна. В соответствии с АПК РФ (часть 5 статьи 205, часть 4 статьи 210) бремя доказывания по делам рассматриваемой категории возлагается на орган (должностное лицо), уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях. Из положений же КоАП РФ вытекает только, что бремя доказывания наличия вины в совершенном правонарушении не возлагается на лицо, привлекаемое к ответственности. Подобное регулирование в отсутствие полноценной «стороны обвинения» и в совокупности с активной позицией суда по делу, обусловленной обязанностью проверить дело в полном объеме, приводит к выводу, что в соответствии с КоАП РФ бремя доказывания вины деликвента возложено на суд (орган, должностное лицо), рассматривающий дело, в рамках его обязанности по рассмотрению дела в полном объеме. Следует отметить, что особенность распределения бремени доказывания относительно наличия вины лица, привлекаемого к административной ответственности, распространяется только до вступления постановления (решения) по делу в законную силу, то есть на стадии возбуждения дела, его рассмотрения по существу, а также при пересмотре не вступившего в законную силу постановления (решения). Данное правило действует и в арбитражном судопроизводстве.

Однако из общих правил КоАП РФ относительно презумпции невиновности самим же КоАП РФ предусмотрены исключения. Так, приведение в исполнение административного ареста осуществляется фактически до вступления решения о его назначении в законную силу (часть 1 статьи 32.8 КоАП РФ). Данное положение КоАП РФ, как представляется, в значительной мере продиктовано интересами рациональной организации деятельности органов власти и

входит в некоторое противоречие с конституционными принципами.

Кроме того, Федеральным законом от 24 июля 2007 года в КоАП РФ внесены изменения, в соответствии с которыми в случае фиксации совершенного правонарушения, предусмотренного главой 12 Кодекса, специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, обязанность доказать свою невиновность ложится на лицо, привлекаемое к административной ответственности. Данные изменения вызвали широкий резонанс в обществе. В литературе неоднократно указывалось на недопустимость подобных положений, фактически ликвидировавших принцип презумпции невиновности для ряда дел. Указанное правило КоАП РФ оспаривалось в КС РФ, который, однако, применительно к данному случаю указал, что конституционные требования презумпции невиновности имеют императивное значение только для сферы уголовной ответственности, применительно же к иным видам ответственности законодатель вправе иным образом распределить бремя доказывания невиновности субъекта правонарушения, в частности, освободить от доказывания вины деликвента органы государственной власти при обеспечении возможности деликвента подтверждать свою невиновность.

Полагаем, что подобная позиция КС РФ носит дискуссионный характер, если ее рассматривать с точки зрения устоявшихся подходов в теории права. Принципы права, будучи основополагающими идеями, пронизывают всю правовую отрасль, что не предполагает исключений в угоду научно-техническому прогрессу, а также интересам рациональности или экономичности. Как представляется, предусмотренные в КоАП РФ «исключения» из всеобщности принципа презумпции невиновности умаляют значение данного принципа в административном праве и трансформируют его из основополагающего принципа публичного права в простую особенность рассмотрения ряда категорий дел об административных правонарушениях.

В числе принципов, наиболее ярко характеризующих особенности производства по делу об административном правонарушении, может быть назван и принцип упрощенности данного производства. Данный принцип выделяется

многими авторами. Указанный принцип неразрывно связан с тезисами об экономичности (дешевизне) производства по делам об административных правонарушениях и его оперативности, которые проявляются в сокращенных сроках рассмотрения дела, а также в том, что свидетели и лицо, составившее протокол по делу об административном правонарушении, вызываются лишь в исключительных случаях, государственная пошлина за рассмотрение данной категории дел не взимается .

Как указал КС РФ, процессуальная экономия и оперативность рассмотрения дел об административных правонарушениях в данном производстве является оправданной ввиду того, что административные правонарушения имеют меньшую общественную опасность по сравнению с преступлениями, влекут менее строгую ответственность и их совершение имеет для граждан не столь значительные негативные последствия¹³.

Позиция специалистов относительно рассматриваемого принципа различна. Так, одни полагают, что даже такие «элементы» процесса, как адвокаты, переводчики, осмотр места правонарушения, не являются органичными в рамках динамичного административного процесса и выступают за максимально сокращенные сроки данного вида производства¹⁴. Другие же, наоборот, указывают на то, что процессуальные нормы КоАП РФ, которые действуют и при судопроизводстве по данной категории дел, настолько минимальны и упрощены, что не подходят для обеспечения правосудия и не гарантируют реализацию принципов состязательности и равноправия сторон .

В завершение данного раздела работы необходимо отметить, что действие рассмотренных выше принципов и реализация обозначенных выше задач стадии пересмотра постановлений (решений) по делу об административных правонарушениях возможны только при наличии выверенных, логичных и четких правил разрешения дел указанной категории, установленной законодате-

¹³ Постановление от 16 июня 2006 года № 9-П // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

¹⁴ Сухарева Н.В. Вопросы развития административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2016. № 4. С. 6.

лем, апробированной и откорректированной судебной практикой.

2.2 Структура стадии пересмотра постановлений и решений в производстве по делам об административных правонарушениях

В настоящее время в юридической литературе дискуссионным является вопрос о системе (структуре) стадии пересмотра постановлений и решений в производстве по делам об административных правонарушениях. Каждая процессуальная стадия складывается из этапов - групп взаимосвязанных действий¹⁵. Систематизация стадии пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях путем выделения в ней этапов весьма важна, поскольку позволяет выявить проблемы, присущие этой стадии, найти пути их решения.

Например, С. Д. Хазанов различает здесь следующие этапы: подача жалобы или протеста, подготовка дела к пересмотру, слушание дела, вынесение решения по делу, доведение решения до сведения заинтересованных лиц¹⁶. Иного мнения придерживается Г. А. Шевчук. В числе этапов он называет те, которые вытекают из гл. 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ): обжалование (опротестование) постановления, подготовка к рассмотрению жалобы (протеста), проверка законности и обоснованности постановления по делу (определения, решения), вынесение решения, доведение решения до сведения. Вместе с тем он не согласен с выделением в КоАП РФ такого этапа, как обжалование (опротестование). С его точки зрения, сущность стадии определяется содержанием процессуальной деятельности, осуществляемой специальными субъектами, ведущими процесс, и особым характером принимаемых ими решений. Жалоба и протест являются только процессуальными основаниями пересмотра по делу, они предшествуют стадии пересмотра, но не входят в нее, т. е. подача жалобы и принесение протест-

¹⁵ Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб. пособие. М., 2015. С. 70.

¹⁶ Хазанов С. Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях // Журн. рос. права. 2014. № 10. С. 75.

ста на постановления, определения и решения вообще не могут составлять какой-либо этап или стадию производства по делам об административных правонарушениях, по своей сути являются достаточными, а потому их следует урегулировать в отдельной главе КоАП РФ¹⁷.

Мы не разделяем изложенную позицию по следующим основаниям. Во-первых, содержание стадии составляют процессуальные действия всех участников производства, а не только субъектов, осуществляющих деятельность по проверке законности и обоснованности вынесенных по делу актов. В рамках каждой из стадий КоАП РФ регламентирует определенный порядок совершения процессуальных действий как органами (должностными лицами), судьями, так и участниками производства по делам об административных правонарушениях. Во-вторых, вынесение действий по подаче жалобы (протеста) за рамки стадии, на наш взгляд, лишает ее процессуальной основы. Подача жалобы, протеста и их рассмотрение - это составная часть (этап) стадии пересмотра. В статьях 30.1-30.3 КоАП РФ установлены перечень лиц, наделенных правом оспаривания юрисдикционных актов, порядок принесения на них жалоб (протестов), и эти процессуальные отношения невозможно исключить из содержания стадии пересмотра. Кроме того, ни один из действующих российских процессуальных кодексов, включая КоАП РФ, процессуальные действия по подаче жалобы (протеста) структурно не отделяет от стадии обжалования и пересмотра решений.

А. А. Петрухин, исходя из содержания процессуальных норм, регулирующих пересмотр актов по делам об административных правонарушениях, выделяет на данной стадии специальные виды производств: обычное производство, в рамках которого рассматривается жалоба (протест) на постановление (решение) по делу, не вступившее в законную силу; ускоренное производство, предполагающее рассмотрение жалобы (протеста) на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста и

¹⁷ Шевчук Г. А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 22-30.

постановления по отдельным категориям дел о нарушениях избирательных прав граждан; специальное производство, в котором рассматривается протест на вступившее в силу постановление по делу, решение по результатам рассмотрения жалобы (протеста); исковое производство, характерное для рассмотрения арбитражным судом заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности¹⁸.

За основу данной классификации А. А. Петрухин принял разработанную А. Ю. Якимовым систему производств на стадии административно-юрисдикционного процесса, осуществляемого субъектами административной юрисдикции во второй инстанции¹⁹. Вместе с тем, «заимствуя» иную классификацию, он не обосновывает критерии, лежащие в ее основе, и возможность выделения производств как таковых в рамках отдельной стадии.

В науке административного права высказано суждение о том, что пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях не может рассматриваться в качестве единой стадии административного процесса. Здесь нужно выделять две самостоятельные стадии: пересмотр постановлений, не вступивших в законную силу, и пересмотр постановлений, вступивших в законную силу, так как между пересмотром не вступивших в законную силу постановлений (решений) и пересмотром вступивших в законную силу постановлений и последующих решений существует функциональная дифференциация, не позволяющая отнести их к единой стадии пересмотра²⁰. В обоснование своего суждения Ч. С. Кодзаев ссылается в том числе и на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой Конституция Российской Федерации, «гарантируя право на судебную защиту и обжалование в суд решений и действий (бездействия) органов государственной власти, орга-

¹⁸ Петрухин А. А. Судебно-административная юрисдикция : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 134, 138.

¹⁹ Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции. М., 2014.

²⁰ Кодзаев Ч. С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях : дис. канд. юрид. наук. Ростов н/Д. 2013. С. 21, 30-31.

нов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, исходит из обязанности государства обеспечить каждому рассмотрение его дела как минимум двумя судебными инстанциями»²¹.

Эта ссылка вряд ли убедительна. Как следует из приведенной правовой позиции, Конституционный Суд РФ вполне определенно говорит о двух судебных инстанциях, а не двух стадиях пересмотра. И в целом позиция Ч. С. Кодзаева по вопросу о структуре стадии представляется небесспорной. На наш взгляд, функционального различия между пересмотром не вступивших в законную силу постановлений, определений, решений и пересмотром вступивших в законную силу постановлений и последующих решений не усматривается. Так, в случае принесения жалобы (протеста) на вступившее в законную силу постановление и дальнейшего восстановления компетентным органом срока его обжалования пересмотр указанного акта будет производиться по правилам ст.ст. 30.1-30.8 КоАП РФ. Таким образом, юрисдикционный акт, являющийся предметом пересмотра, по сути, не изменяет своих правовых качеств и свойств вступившего в силу акта. Отнесение указанных пересмотров к единой стадии обусловлено функциями института пересмотра, которые, в свою очередь, predeterminedены его назначением и задачами.

Нельзя не отметить и позицию П. П. Серкова, который полагает, что стадия пересмотра разделяется на два самостоятельных этапа: пересмотр не вступивших в законную силу постановлений и последующих решений и пересмотр вступивших в законную силу постановлений и последующих решений²². Эта точка зрения, на наш взгляд, достаточно убедительна, однако требует важного уточнения. Автор не учитывает пересмотр постановлений (определений, решений), вступивших в законную силу, но в связи с тем что срок оспаривания по

²¹ По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно- процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 дек. 2015 г. № 18-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 51, ст. 5026.

²²Серков П. П. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М., 2016. С. 279.

ним восстановлен компетентным органом (должностным лицом), они подлежат пересмотру в порядке, предусмотренном для не вступивших в силу актов.

Вместе с тем стадия пересмотра по своей сути является единой. Ее структурное единство выражается в том, что она состоит из двух самостоятельных этапов. Ее функциональное единство предопределено единством целей, задач, функций института пересмотра постановлений и решений по делам данной категории, составом участников, который на протяжении всей процедуры пересмотра остается неизменным, порядком оформления процессуальных решений, характером совершаемых процессуальных действий.

Изложенное позволяет сделать следующий вывод. Стадия пересмотра, будучи самостоятельной и единой стадией производства по делам об административных правонарушениях, включает два самостоятельных этапа:

1) пересмотр постановлений, решений и определений, не вступивших в законную силу, а также вступивших в законную силу, но пересматриваемых в порядке, установленном для постановлений, решений и определений, не вступивших в законную силу, в связи с восстановлением срока для их обжалования (опротестования), осуществляемый в одной или двух судебных инстанциях в зависимости от вида оспариваемого процессуального решения;

2) пересмотр постановлений, решений и определений, вступивших в законную силу, в порядке надзора, осуществляемый в двух судебных инстанциях.

Вопрос о месте стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях в административно-правовой литературе окончательно не решен. Традиционно авторы, следуя нормативно установленной модели производства, определяют ее место после стадии рассмотрения и вынесения итогового акта по делу.

Однако стоит отметить, что стадия пересмотра не всегда следует после стадии рассмотрения дела, а может предшествовать ей. Так, в случае вынесения уполномоченным органом, должностным лицом постановления о прекращении

производства по делу пересмотр постановления может осуществляться после стадии его возбуждения. Стадия пересмотра также может «существовать» одновременно со стадией возбуждения. Это возможно при оспаривании определения судьи о применении залога за арестованное судно (ч. 8 ст. 27.18) - единственной меры обеспечения, законность применения которой может быть оспорена до прекращения производства по делу, так как КоАП РФ прямо указывает на применение процессуальных положений гл. 30.

В установленных КоАП РФ случаях должностным лицом, органом выносятся определение об отказе в возбуждении дела, которое также может быть обжаловано в порядке, установленном гл. 30. В такой ситуации производство по делу об административном правонарушении будет состоять только из стадии пересмотра (если в дальнейшем производство по нему не будет осуществляться). Положениями ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ четко определяется, что дело считается возбужденным с момента составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения, составления первого протокола о применении мер обеспечения производства, протокола об административном правонарушении (постановления прокурора), вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, в случаях выявления административного правонарушения и его фиксации работающим в автоматическом режиме специальным техническим средством. Таким образом, только вынесением названных актов определяется момент возбуждения дела и совершения дальнейших процессуальных действий. При отсутствии хотя бы одного из поводов к возбуждению дела и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, должностное лицо выносит определение об отказе в возбуждении дела. Таким образом, непосредственно сами действия уполномоченных должностных лиц по рассмотрению материалов, сообщений и заявлений, указанных в ч. 1 ст. 28.1 (например, действия, совершаемые при проведении контрольно-надзорных мероприятий), предшествующих вынесению определения об отказе в возбуждении дела, совершаются за рамками стадии

возбуждения, могут предшествовать ей.

Факт нахождения ч. 5 ст. 28.1 (основания вынесения определения об отказе в возбуждении дела) в гл. 28 «Возбуждение дела об административном правонарушении» формально не означает, что действия должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы, по рассмотрению, к примеру, материалов и результатов проверки юридического лица, «идентичны по своей сути» действиям по составлению протокола об административном правонарушении. Проведение действий по проверке материалов, сообщений не регулируется КоАП РФ, не указан срок их осуществления, они не относятся к стадии возбуждения. Кодекс указывает лишь вид решения, которое в результате принимается, - определение об отказе в возбуждении дела. Аналогично решается вопрос в рамках уголовного судопроизводства - лишь по результатам рассмотрения сообщения о преступлении (при проведении доследственных действий) органы дознания и следственные органы принимают решение о возбуждении дела либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

Таким образом, в случае вынесения определения об отказе в возбуждении производства по делу об административном правонарушении стадия возбуждения дела будет фактически отсутствовать, а в случае оспаривания в дальнейшем данного определения производство будет состоять только из стадии пересмотра.

Стадия пересмотра может быть и «включена» в стадию исполнения, например, в случае обжалования постановления о досрочном прекращении исполнения наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. 4 ст. 31.12) либо подачи жалобы на определение об отказе в предоставлении отсрочки и рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.5). Эта стадия может возникнуть в производстве после исполнения постановления и вступления его в законную силу, например, после добровольной уплаты административного штрафа лицом, привлеченным к ответственности, и его последующего обжалования.

Учитывая вышеизложенное, можно утверждать, что место стадии пере-

смотра обусловлено рядом факторов, среди которых особо следует выделить волеизъявление участников инициировать пересмотр вынесенного по делу процессуального акта, который, по их мнению, является незаконным и необоснованным. Следовательно, возбуждение стадии пересмотра будет непосредственно связано с моментом юридической фиксации воли участника производства оспорить постановление (решение, определение). Кроме того, положение стадии пересмотра определяется тем, какого вида акт оспаривается - постановление, решение или определение. При отсутствии поводов и достаточных оснований для возбуждения дела об административном правонарушении должностное лицо (орган) выносит соответствующее определение. То есть инициирование стадии пересмотра происходит до начала процессуальных действий по делу, а значит, производство будет состоять всего из одной стадии и заключаться лишь в оспаривании определения об отказе в возбуждении дела. Фактором, детерминирующим место стадии в производстве по делам об административных правонарушениях, является также вид органа (должностного лица), осуществляющего пересмотр.

Таким образом, в зависимости от особенностей проявления названных факторов стадия пересмотра может следовать после рассмотрения дела (ординарное производство), после стадии возбуждения (если оспаривается постановление о прекращении производства по делу), одновременно со стадией возбуждения дела (в случае оспаривания определения о применении залога за арестованное судно), после или одновременно со стадией исполнения постановления о назначении административного наказания. Производство по делу об административном правонарушении будет состоять только из стадии пересмотра в случае, когда обжалуется определение об отказе в возбуждении дела, если в дальнейшем производство по нему не будет осуществляться.

Место, которое стадия пересмотра занимает в производстве, может оказать влияние на продолжительность самого производства, порядок вступления в силу отдельных видов процессуальных решений, а также последовательность совершения отдельных процессуальных действий и решение задач, которые

стоят перед производством.

3 ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕСМОТРА ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

3.1 Судебная практика и проблемы пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях

Проведя анализ судебных актов по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории свидетельствует о незначительном количестве случаев вынесения судьями постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях с выводами о малозначительности совершенного правонарушения.

Такие факты встречаются в судебной практике, и чаще всего не остаются без внимания прокуроров, опротестовывающих эти постановления.

Так, рассмотрим пример, по инициативе прокурора г. Тынды постановлением мирового судьи должностное лицо признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 20 тыс. руб. за то, что, заключив трудовой договор с бывшей государственной служащей, направило по последнему месту службы уведомление о приеме этого работника, не содержащее полных сведений.²³

Решением судьи Тындинского районного суда г. Тынды постановление мирового судьи отменено, производство по делу прекращено по мотивам малозначительности совершенного административного правонарушения. Принимая такое решение, суд пришел к выводу, что размер вреда и тяжесть наступивших последствий не представляют существенной угрозы охраняемым общественным интересам.

Считаем, что указанные выводы суда представляются ошибочными, так

²³ Постановление Тындинского городского судебного участка № 1 по делу 443-2316 от 03.02.2016 // Архив Тындинского городского судебного участка, 2016.

как совершенное должностным лицом административное правонарушение посягает на охраняемые законом отношения в области противодействия коррупции, поэтому такое правонарушение по своему характеру не может быть признано малозначительным.

В силу ст. 2.9 КоАП при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные разрешить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Так п. 2 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП предусмотрено вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в случае объявления устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП. Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 19.29 КоАП, заключается в противоправном бездействии, выразившемся в неуведомлении в установленном порядке представителя нанимателя (работодателя) по прежнему месту службы принимаемого на работу бывшего государственного или муниципального служащего.

Поскольку наступление вредных последствий не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, ответственность за которое установлена ст. 19.29 КоАП, отсутствие указанных последствий не свидетельствует о малозначительности совершенного правонарушения.

Санкция ст. 19.29 КоАП устанавливает значительные суммы штрафа за несоблюдение требований федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, что свидетельствует о повышенном внимании государства к этой сфере правоотношений и устанавливаемой государством повышенной ответственности работодателей, принимающих на работу бывших государственных и муниципальных служащих.

Заместитель прокурора области на указанное решение принес протест, в обоснование которого указал, что субъективная оценка судом фактических об-

стоятельств при применении положений ст. 2.9 КоАП не должна приводить к принятию произвольных решений и к установлению различных правовых условий применения ответственности для единых категорий субъектов права. Так как в соответствии с законом противоречит принципам равенства, справедливости, законности всех перед законом, препятствует обеспечению единства правоприменительной, в том числе и судебной, практики, что в конечном счете приводит к подрыву престижа права в обществе, формированию правового нигилизма в массовом сознании, отрицанию значения права как основы социального порядка.

Согласившись с доводами протеста заместителя прокурора области, председатель Благовещенского городского суда отменил указанное решение Тындинского районного суда г. Тынды, направив дело на новое рассмотрение, по результатам которого решение мирового судьи о привлечении к административной ответственности указанного должностного лица оставлено в силе.

Прекращая производство по делам об административных правонарушениях в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, судьи районных судов, в ряде случаев, признавали, что на момент вынесения постановления по делу об административном правонарушении мировыми судьями срок давности истек.

При этом в ряде случаев судьи районных судов исходили из того, что ходатайство о рассмотрении дела по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не являлось, в связи с чем время пересылки дела должно включаться в общий срок давности привлечения к административной ответственности, который на день вынесения мировым судьей постановления истек.

В то же время имеют место случаи необоснованного включения в срок давности срока с момента удовлетворения ходатайства рассмотрении дела по месту жительства до момента поступления материалов дела судье, уполномоченному рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Так, согласно протоколу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, от 06.12.2014, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, было заявлено ходатайство о направлении протокола по месту жительства, о чем свидетельствует его подпись в протоколе.

Имеющийся в материалах второй экземпляр протокола, так же свидетельствует о заявлении указанного ходатайства.

Отменяя постановление мирового судьи о наложении административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами сроком на 4 месяца, судья З. суда указал, что правонарушитель отрицает, что им заявлялось соответствующее ходатайство, следовательно постановление по делу вынесено мировым судьей за пределами срока давности привлечения к административной ответственности.

Не обоснованное, противоречащее материалам дела, утверждение о том, что ходатайство не заявлялось, явилось основанием отмены постановления мирового судьи по делу об административном правонарушении и прекращения дела (дело N 5-5615 в отношении П. А.И., м/с З. 12.02.2015, судья 29.02.2015).²⁴

Также имеют место случаи необоснованного прекращения дел в связи с неправильным исчислением срока давности привлечения к административной ответственности.

Прекращая решением от 08.08.2015 производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, судья А. суда сослался на то, что правонарушение совершено 12.05.2015, а постановление мирового судьи было вынесено 16.07.2015. Последним днем привлечения правонарушителя к ответственности являлось 12.07.2015.

Между тем из материалов дела следует, что 12.05.2015 правонарушителем было заявлено ходатайство о направлении дела об административном правонарушении по месту жительства, удовлетворенное определением начальника

²⁴Постановление Райчихинского городского судебного участка № 1 по делу 5-5615 от 29.02.2015 // Архив Райчихинского городского судебного участка № 1, 2015.

ОГИБДД МО МВД России "Райчихинское" района 12.05.2015.

Материал поступил мировому судье 01.07.2015.

Таким образом, срок давности привлечения к административной ответственности в данном случае истекал, с учетом положений части 5 статьи 4.5 КоАП РФ, 01.09.2015.

В других случаях основаниями для отмены постановлений мировых судей являлись отсутствие события, состава административного правонарушения, нарушения процессуальных требований, не позволивших всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, неустранимые сомнения в виновности лиц, привлекаемых к административной ответственности, прекращение же производств по делам было связано с истечением срока давности привлечения к административной ответственности на момент рассмотрения жалобы на постановление мирового судьи.

Отдельно следует остановиться на случаях отмены постановлений мировых судей в связи с не извещением лиц, привлекаемых к административной ответственности, о месте и времени рассмотрения дел об административных правонарушениях в их отношении.

Судебный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях подразумевает обязательное создание судом условий, необходимых для реализации права на защиту лицом, привлекаемым к административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Установлено, что типовыми являются ситуации, когда:

1. В материалах дела отсутствуют какие-либо данные о том, что лицо,

привлекаемое к административной ответственности, извещалось мировым судьей о рассмотрении дела каким-либо способом.

2. В материалах дела имеются данные о том, что судебная повестка вручена лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, после рассмотрения дела мировым судьей.

3. В материалах дела имеются сведения о направлении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, судебной повестки, но отсутствуют данные о ее получении.

Представляется неверной практика отмены постановлений по делам об административных правонарушениях, с последующим их прекращением в связи с истечением срока давности, в случае отсутствия сведений о получении судебной повестки, если имеются данные о ее заблаговременном направлении по адресу, указанному правонарушителем в протоколе об административном правонарушении.

Указывая в протоколе свои адресные данные, удостоверяя их правильность своей подписью, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении выражает согласие на получение корреспонденции, связанной с рассмотрением дела, по указанному им адресу и неполучение судебных извещений не может свидетельствовать о нарушении права на судебную защиту.

Согласно разъяснению, содержащемуся в п. 6 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Не получение правонарушителем заказной корреспонденции, направленной судом заблаговременно по указанному в протоколе адресу (возврат в связи с истечением срока хранения), при отсутствии данных об уважительности причин по которым она не была получена, так же не свидетельствует о нарушении процессуальных прав лица, привлекаемого к административной ответственности.

сти рассмотрением дела в его отсутствие.

Так, отменяя постановление мирового судьи и прекращая производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ, в связи с истечением срока давности, судья П. суда указал, что доказательств, подтверждающих факт надлежащего извещения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела 17.09.2016 в материалах дела не имеется, почтовое уведомление, возвращено в адрес суда с пометкой "истек срок хранения".

Между тем, как следует из материалов дела, судебное извещение было направлено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, 09.09.2016 по адресу, указанному в протоколе об административном правонарушении.

Данных о том, что судебная повестка не была получена по уважительным причинам в материалах дела не имеется, вопрос о причинах неполучения заказной корреспонденции судьей районного суда не выяснялся, каких-либо выводов об уважительности причин не получения судебной повестки решение судьи не содержит.

При таких обстоятельствах вывод судьи об отмене постановления по делу об административном правонарушении и, как следствие этого прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности, является необоснованным (дело N 12-4516 в отношении С. В.И).²⁵

Анализом поступивших на обобщение дел установлено, что в ряде случаев постановления судей районных судов об отмене постановлений мировых судей мотивированны ссылками на обстоятельства, не предусмотренные Кодексом РФ об административных правонарушениях в числе оснований для отмены постановлений по делам об административных правонарушениях.

Так, отменяя постановление мирового судьи о привлечении к административной ответственности и прекращая производство по делу об административном правонарушении, судья П. суда указал, что доказательств, подтверждающих факт надлежащего извещения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела 17.09.2016 в материалах дела не имеется, почтовое уведомление, возвращено в адрес суда с пометкой "истек срок хранения".

²⁵Постановление Райчихинского городского судебного участка № 1 по делу 12-4516 от 17.09.2016 // Архив Райчихинского городского судебного участка № 1, 2016.

тивном правонарушении, судья Б. суда указал, что из материалов дела следует, что протокол об административном правонарушении составлен 27.02.2015 г. в 20.00 час, постановление мирового судьи о лишении правонарушителя права управлять транспортным средством также вынесено 27.02.2015 г., что не соответствует действительности, так как расписка о разъяснении П.О.В. прав, предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ отобрана мировым судьей 28.02.2015 г., из чего можно сделать вывод о том, что постановление по делу составлено либо задним числом, либо не верно указана дата составления постановления, что является основанием для его отмены.²⁶

При этом судьей городского суда оставлено без внимания то, что определением мирового судьи от 28.02.2015 рассмотрение данного дела об административном правонарушении было назначено на 28.02.2015 на 9 часов 00 минут, в материалах дела имеется расписка правонарушителя о разъяснении ему прав от 28.02.2015, из постановления следует, что в судебном заседании лицо, привлекаемое к административной ответственности присутствовало, вину свою признало, в содеянном раскаялось.

Таким образом, из материалов дела усматривается, что мировым судьей допущена описка в дате вынесения постановления, подлежащая исправлению до рассмотрения жалобы на постановление. Основанием к отмене постановления с последующим прекращением производства по делу в связи с истечением срока давности допущенная описка являться не могла.

Отменяя постановления мирового судьи о привлечении к административной ответственности и прекращая производство по 4 делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, судьи С. суда исходили из того, что мировым судьей назначено наказание в виде "лишения управления транспортными средствами", то есть наказание, не предусмотренное КоАП РФ.

Часть 4 статьи 12.15 КоАП РФ устанавливает, что выезд в нарушение

²⁶Постановление Райчихинского городского судебного участка № 1 по делу 12-3316 // Архив Райчихинского городского судебного участка № 1, 2017.

ние Правил дорожного движения на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 указанной статьи, - влечет наложением административного штрафа в размере пяти тысяч рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев.

Как усматривается из материалов дел, срок примененного мировым судьей наказания соответствует санкции ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ, отсутствие события, состава административных правонарушений, в том числе неправомерность квалификации противоправных действий, судьями городского суда не установлены.

Таким образом, в данных случаях имели место описки, которые могли быть исправлены мировым судьей, вынесшим постановления, предусмотренных законом оснований для отмены постановлений мирового судьи не имелось.

Отменяя постановление мирового судьи о лишении права управления транспортным средством, судья С. суда указал на необоснованность отклонения мировым судьей ходатайства лица, привлекаемого к административной ответственности, об отложении рассмотрения дела для заключения договора с защитником. Сославшись на то, что срок давности привлечения к административной ответственности истекал в данном случае 18.06.2015, что позволяло, по его мнению, предоставить правонарушителю время для заключения договора с адвокатом, судья районного суда пришел к выводу о наличии оснований для отмены постановления и прекращении производства по делу в связи с истечением срока давности.

При этом судья районного суда не учел, что в соответствии с ч.ч. 1, 2 статьи 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения судьей, органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Вынося постановление по делу об административном правонарушении мировой судья указал, что правонарушитель, надлежащим образом уведомлен-

ный о времени и месте рассмотрения дела, в судебное заседание не явился, предоставив суду заявление, в котором просит суд дело слушанием отложить в связи с необходимостью заключения соглашения с адвокатом, поскольку судебную повестку он получил за неделю до судебного разбирательства и этого времени, ему не хватило для заключения соглашения с защитником.

Отказ в удовлетворении заявленного ходатайства мотивирован мировым судьей достаточностью имевшегося недельного срока для заключения соглашения с защитником.

Таким образом, основанием для отмены постановления мирового судьи в данном случае явилось несогласие судьи районного суда с результатами рассмотрения ходатайства об отложении дела.

Приведенные примеры свидетельствуют о формальном подходе ряда судей районных судов к рассмотрению дел по жалобам на постановления мировых судей по делам

3.2 Пути совершенствования законодательной базы пересмотра административных правонарушений

Согласно названию главы 30 КоАП РФ и изложенным в ней нормам в порядке данной главы могут быть обжалованы, в частности, не вступившие в законную силу постановления и решения по делам об административных правонарушениях, вынесенные мировыми судьями, судьями иных вышестоящих судебных инстанций, государственными органами, правомочными рассматривать указанные дела. Обжалование протоколов, определений, иных не вступивших в законную силу актов, а также действий, связанных с применением норм КоАП РФ, положениями указанной главы или какой-либо иной главой КоАП РФ, не предусмотрено, в связи с чем в правоприменительной практике в настоящее время отсутствует однозначная определенность в решении отдельных правовых вопросов, в числе которых возможность обжалования в порядке главы 30 КоАП РФ определений, за исключением определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении и других

материалов дела, действий (бездействия) государственных органов в связи с применением норм КоАП РФ.

Несмотря на то, что в настоящее время КоАП РФ не предусматривает порядок обжалования определений, за исключением определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ), на основании имеющейся судебной практики, солидаризирующейся в правовой позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, следует с уверенностью утверждать о том, что "самостоятельно".

То есть до принятия окончательного решения по делу об административном правонарушении, могут быть обжалованы определения, исключающие возможность дальнейшего движения дела.

Однако отсутствие официального толкования понятия "определение, исключающее возможность дальнейшего движения дела" продолжает создавать неопределенность в правоприменительной практике.

В частности, дискуссионным является вопрос о том, является ли определение о направлении дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности) определением, исключающим возможность дальнейшего движения дела. Данное определение в случае имеющихся у сторон процесса возражений также может быть обжаловано самостоятельно. Более того, когда данным определением неверно установлена подведомственность рассмотрения дела, своевременное обжалование определения о направлении дела об административном правонарушении по подведомственности (подсудности) позволяет в дальнейшем рассмотреть данное дело в пределах установленных сроков давности привлечения лица к административной ответственности.

Например, согласно абз. 6 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях" в связи с тем, что определение о возвращении протокола об административном правонарушении исключает возможность дальнейшего движения

дела, оно может быть обжаловано лицом, производство по делу об административном правонарушении в отношении которого оно ведется

Следует обратить внимание на то, что КоАП РФ в действующей редакции не предусматривает самостоятельного обжалования протоколов об административном правонарушении, административном задержании, осмотра места совершения административного правонарушения, о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и других материалов дела, однако в правоприменительной практике имеются факты, когда в районные суды поступают жалобы на данные документы.

Эти документы не подлежат пересмотру в качестве самостоятельных актов, но могут быть обжалованы вместе с определением или постановлением по делу об административном правонарушении, вынесенными как итоговые решения по данному делу. Данный вывод основан на положениях ст. 2, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 23, ст. 17 (ч. 1) и 56 (ч. 3) Конституции РФ, общепризнанных принципов и норм международного права, в т.ч. выраженных во Всеобщей декларации прав человека (ст. 1, 5, 7 и 8), Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 2, 7, 17) и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ст. 3, 6 и 13).

КоАП РФ не предусматривает самостоятельного обжалования действий (бездействия) государственных органов в связи с применением норм КоАП РФ. В этой связи актуальным является применение положений п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих", в котором указывается, что в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании решений, действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ. К числу таких актов относятся решения, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования, в частности постановления по делам об адми-

нистративных правонарушениях; решения, действия (бездействие), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении).

В правоприменительной практике возникают вопросы и относительно субъектов, наделенных в соответствии с нормами КоАП РФ правом на обжалование постановления по делу об административном правонарушении. В соответствии с частями 1, 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ в системной связи с иными его положениями постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1 - 25.5 и п. 3 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ, а именно лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, законными представителями физического лица, законными представителями юридического лица, защитником и представителем, прокурором, должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении. Иных лиц, наделенных правом на обжалование вышеуказанных постановлений, КоАП РФ не определяет. При этом, в соответствии с ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ возможность обжалования определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с правилами, установленными главой 30 КоАП РФ, нормы данного Кодекса не указывают лиц, которые наделены правом такого обжалования, в связи с несогласием с определением, исключающим возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении. При этом применительно к указанным определениям, учитывая вышеприведенные положения относительно обжалования постановлений в порядке главы 30 КоАП РФ, а также то, что в силу ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, может быть также обжаловано в вышестоящий суд должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном пра-

вонарушении.

В абз. 6 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях" Верховный Суд РФ, допуская возможность обжалования определения о возвращении протокола об административном правонарушении, как исключающего возможность дальнейшего движения дела, тем не менее не допускает возможность обжалования такого определения должностным лицом, составившим данный протокол об административном правонарушении.

Кроме того, в настоящее время окончательно не разрешен вопрос о том, наделены ли супруг и близкие родственники лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, правом на обжалование данного постановления. Имеющаяся правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в Определении от 4 июня 2013 г. N 900-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чирковой Т.А. на нарушение ее конституционных прав положениями части 1 статьи 30.1 КоАП РФ", не разделена судьями Конституционного Суда РФ Г.А. Жилиным и Ю.Д. Рудкиным, которые, выражая несогласие как с выводами, содержащимися в Определении Конституционного Суда РФ, так с аргументацией, в соответствии с частью первой ст. 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде РФ" изложили свое мнение.

Отсутствие правовых положений в нормах КоАП РФ, а также разделение мнений судей Конституционного Суда РФ относительно наделения супруга и близкого родственника лица, в отношении которого производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с его смертью, правом на обжалование данного постановления негативно сказывается на правоприменительной практике и не обеспечивает ее единства.

В соответствии с ч. 1, 2, 4 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение

десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска данного срока по ходатайству лица, подающего жалобу, этот срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Вместе с тем глава 30 КоАП РФ не предусматривает порядок рассмотрения ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, в связи с чем в настоящее время судебная практика имеет разные пути принятия решений по данному ходатайству, а именно часть судей рассматривает указанное ходатайство в судебном заседании, а другая часть вне судебного заседания. Для преодоления неопределенности в судебной практике и обеспечения ее единства по рассмотрению ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении необходимо внесение дополнения либо в нормы главы 30 КоАП РФ, либо в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях".

С учетом сложившейся судебной практики полагаю целесообразным внести следующие дополнения. В случае если судье, правомочному рассматривать жалобу, поступила жалоба с пропуском срока обжалования и в данной жалобе отсутствует ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, данная жалоба без судебного заседания может быть оставлена без рассмотрения, что не исключает повторного обращения заявителя в суд с ранее представленной жалобой и ходатайством о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Данный вывод основан на том, что, если заявителем подана жалоба с пропуском срока обжалования и не заявлено ходатайство о восстановлении данного срока, суд в силу требований ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ не должен самостоятельно разре-

шать вопрос о восстановлении такого срока в отсутствие соответствующего ходатайства.

В случае если судье, правомочному рассматривать жалобу, поступила жалоба с пропуском срока обжалования и в данной жалобе имеется ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, данная жалоба подлежит рассмотрению в судебном заседании с предоставлением возможности заявителю обоснования уважительности причин пропуска срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, а иным лицам, участвующим в судебном заседании, возражать против его удовлетворения. Данный вывод автора солидаризируется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 17.07.2012 N 1339-О, согласно которой, определяя срок для подачи жалобы (принесения протеста) на постановление по делу об административном правонарушении, законодатель допускает возможность восстановления данного срока в случае его пропуска по ходатайству лица, подающего жалобу (приносящего протест).

В силу ч. 1 ст. 24.4 КоАП РФ заявленные участниками производства по делу об административном правонарушении ходатайства подлежат обязательному рассмотрению судьей, в производстве которого находится данное дело, что, однако, не предполагает их обязательного удовлетворения (Определение Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2012 г. N 271-О-О). Рассмотрение же любого ходатайства, в т.ч. о восстановлении срока на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, осуществляется судьей, в производстве которого находится дело, в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств дела (ст. 24.1 КоАП РФ). При этом, как неоднократно в своих решениях указывал Конституционный Суд РФ, если пропуск срока был обусловлен уважительными причинами, такого рода ходатайства подлежат удовлетворению судом. Вместе с тем необходимо учитывать, что наличие у стороны права заявлять ходатайства в административном судопроиз-

водстве, основанном в силу ч. 3 ст. 123 Конституции РФ на принципе состязательности сторон, предполагает право другой стороны возражать против его удовлетворения.

Несмотря на то что в главе 30 КоАП РФ, в ст. 30.14, указано на то, что должны содержать жалоба, протест на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, тем не менее нормы главы 30 КоАП РФ не включают положений о том, что должна содержать жалоба, протест на постановление по делу об административном правонарушении, не вступившее в законную силу.

Отсутствие подобных требований приводит к тому, что при подготовке к судебному заседанию суду приходится дополнительно получать материалы, которые необходимы, в частности, для правильного, в соответствии с требованиями закона, определения территориальной подсудности рассмотрения поступившей жалобы, выносить определение о возврате жалобы заявителю в связи с тем, что заявитель в одной жалобе обжалует несколько постановлений, подсудных разным судам, и др. В отдельных случаях в жалобе заявителя отсутствуют доводы с указанием оснований для пересмотра не вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, однако в связи с тем, что в главе 30 КоАП РФ отсутствуют требования, предъявляемые к содержанию жалобы на не вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, данная жалоба передается судье на рассмотрение, который при подготовке к ее рассмотрению не может выяснить все обстоятельства, предусмотренные ст. 30.4 КоАП РФ, в связи с чем назначает судебное заседание, куда вызывает заявителя, и в данном судебном заседании дополнительно устанавливает как обстоятельства, предусмотренные ст. 30.4 КоАП РФ, так и иные обстоятельства, для установления которых в отдельных случаях не требуется проведение судебного заседания, а подобный порядок не обеспечивает процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении в данном случае жалоб и профилактику правонарушений, как на то указывает

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе были решены поставленная цель и задачи. Анализ теоретического материала и судебной практики позволил определить ряд проблем, присутствующих в законодательстве, связанных с пересмотром постановлений по делам об административных правонарушениях. Так, в соответствии с гл. 30 КоАП РФ, постановления и решения, не вступившие в силу могут быть обжалованы. Однако, обжалование постановлений не вступивших в законную силу, а также действий, связанных с применением норм КоАП РФ не предусмотрено, в связи с чем в правоприменительной практике отсутствует однозначная определенность в решении отдельных правовых вопросов.

В соответствии с нормами КоАП не предусмотрено самостоятельного обжалования протоколов об административном правонарушении, административном задержании, осмотра места совершения административного правонарушения, о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и других материалов дела, однако, когда в районные суды поступают жалобы на данные документы, эти документы не подлежат пересмотру в качестве самостоятельных актов, но могут быть обжалованы вместе с определением или постановлением по делам об административных правонарушениях, вынесенными как итоговые решения по данному делу.

В соответствии с ч. 1, 2, 4 ст. 30.3 КоАП РФ жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления. В случае пропуска данного срока по ходатайству лица, подающего жалобу, этот срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу. Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

Вместе с тем глава 30 КоАП РФ не предусматривает порядок рассмотрения ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, в связи с чем в настоящее время судебная практика имеет разные пути принятия решений по данному ходатайству, а именно часть судей рассматривает указанное ходатайство в судебном заседании, а другая часть вне судебного заседания.

Для преодоления неопределенности в судебной практике и обеспечения ее единства по рассмотрению ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении необходимо внесение дополнения либо в нормы главы 30 КоАП РФ, либо в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях". С учетом сложившейся судебной практики полагаю целесообразным внести следующие дополнения. В случае если судье, правомочному рассматривать жалобу, поступила жалоба с пропуском срока обжалования и в данной жалобе отсутствует ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении, данная жалоба без судебного заседания может быть оставлена без рассмотрения, что не исключает повторного обращения заявителя в суд с ранее представленной жалобой и ходатайством о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Данный вывод основан на том, что, если заявителем подана жалоба с пропуском срока обжалования и не заявлено ходатайство о восстановлении данного срока, суд в силу требований ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ не должен самостоятельно разрешать вопрос о восстановлении такого срока в отсутствие соответствующего ходатайства.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- I Правовые акты
 - 1 Гражданский кодекс РФ (Часть 1) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
 - 2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
 - 3 Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // справочно-правовая система КонсультантПлюс
 - 4 Закон Российской Федерации от 18 июня 1993 года № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
 - 5 Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // РГ. 1993. № 89.
 - 6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
 - 7 Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // РГ. 2017. № 7.
 - 8 Постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2007 - 2012 годы» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.
 - 9 Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2012 года № 1406 (ред. от 15.02.2014) «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2013 - 2020 годы» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

тантПлюс.

10 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 30.12.2017) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

11 Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1994 года № 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налоговых и иных обязательных платежей» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

12 Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

13 Федеральный закон от 22 апреля 2013 года № 62-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

14 Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

15 Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 (в ред. Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

16 Федеральный закон от 2 октября 2013 года № 294-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

17 Федеральный закон от 21 сентября 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ред. от 05.04.2013) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

18 Федеральный закон от 25 июня 2012 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием упрощенного производства» // Справочно-правовая

система КонсультантПлюс.

19 Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 429-ФЗ «О внесении изменений в статью 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях предотвращения противоправного влияния на результаты официальных спортивных соревнований» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

20 Федеральный закон от 28 июня 2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

21 Федеральный закон от 4 июня 2014 года № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс

22 Федеральный закон от 6 декабря 1999 года № 210-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

23 Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

24 Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ (в ред. от 03.02.2014) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

25 Федеральный конституционный закон от 3 октября 2010 года № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

26 Федеральный конституционный закон от 4 июля 2003 года № 3-

ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

27 Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 года № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

28 Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

II Специальная литература

29 Агапов, А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов, 2016. - 650 с.

30 Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 519 с.

31 Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. - М.: Издательство Юрайт, 1981. – 545 с.

32 Бахрах Д. Н. Административная ответственность : учеб.пособие / Д.Н. Бахрах. - М.: Юрайт, 2015. - 270 с.

33 Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс / П.П. Глущенко, Н.Н. Жильский. - СПб.: Питер, 2011. — 272 с.

34 Дугенец, А.С. Гарантии законности производства по делам об административных правонарушениях / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников // Научный портал МВД России. - 2011. - №2. - С.10.

35 Кодзаев Ч. С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях :дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д. - 2013. - С. 21, 30-31.

36 Козлов, С.С. Куратов А.А. Процессуальные особенности пересмотра административных дел судами общей юрисдикции: проблемы теории и практи-

ки // Российский судья. 2010. N 1. С. 4 - 6.

37 Конин, Н.М. Административное право: учебник / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 574 с.

38 Кононов, П.И. Административное право России: учебник / П. И. Кононов. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 648 с.

39 Копытов, Ю. А. Административное право: учебник / Ю.А. Копытов. — М.: Издательство Юрайт, 2015. — 649 с.

40 Коренев, А.П. Административное право России: Учеб.: В 3 ч. — М., 1996. Ч. 1. — 268 с. 66.

41 Макарейко, Н.В. Административное право Конспект лекций / Н.В. Макарейко. — М.: Юрайт, 2014. — 154 с.

42 Новиков, А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации / А.Б. Новиков. - М.: Инфо-да, 2016. - 238 с.

43 Панкова, О.В. Актуальные проблемы обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях в практике судов общей юрисдикции // Административное право и процесс. - 2015.- № 3 - С.25-26.

44 Петрухин, А.А. Судебно-административная юрисдикция: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. - 138 с.

45 Попов, Л.Л. Административное право Российской Федерации / Л.Л. Попов. — М. :Юрайт-Издат, 2014. — 467 с.

46 Серков П. П. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции / П.П. Серков. - М.: Издательство Юрайт, 2016. - 279 с.

47 Стариков, Ю.Н. Юридические суждения о пользе административного правосудия // Административное судопроизводство в РФ: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Серия "Юбилей, конференции, форумы". Вып. 7. Воронеж: Издательство Воронежского госуниверситета, 2013. - 1060 с.

48 Стахов, А. И. Административное право России: учебник / А. И. Ста-

хов, П. И. Кононов. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 651 с.

49 Степанова, О.А. О некоторых проблемах применения процессуальных положений КоАП // Административное и муниципальное право. - 2014. - №1 - С. 30 - 39.

50 Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М.: Издание Тихомирова М. Ю., 2016. - 145 с.

51 Трояновский, В.М. Информационно-управляющие системы и прикладная теория случайных процессов / В.М. Трояновский. - М.: Гелиос АРВ, 2016. - 113 с.

52 Федотова, О.А. Вопросы правоприменения административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2014. - № 2. - С. 113-123.

53 Хазанов, С.Д. Общая характеристика стадии пересмотра в производстве по делам об административных правонарушениях / С.Д. Хазанов // Журн. рос. Права. - 2014. - № 10. - С. 75.

54 Цыганков, Э.М. Вопросы налогообложения в соотношении с конституционным гражданским и административным законодательством / Э.М. Цыганков. - М.: Тверь: GM, 2015. - 192 с.

55 Шевчук, Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 23.

56 Шергин, А.П. Административная юрисдикция: Монография // Избранные труды юбиляра / А.П. Шергин. М., 2015. - С. 238.

57 Щепалов, С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. - 2014. - №8. - С. 29 - 32.

58 Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции / А.Ю. Якимов.- М.: Юрайт, 2014.- 326 с.

59 Яшина, С.М Административное право / С.М. Яшина. – М. : НОРМА, 2016. – 437 с.