

Правовое регулирование участия суда на стадии обжалования постановления по делу об административном правонарушении

Т.В. СЕНЬКОВА

Рассмотрены вопросы, касающиеся реализации норм о порядке обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях, а также рассмотрения жалоб (протестов) и вынесения решений по ним в процессе деятельности судов. Приведены предложения по уточнению положений, определяющих подсудность при рассмотрении жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях, по определению оснований возврата и отказа в принятии жалобы (протеста), по разъяснению оснований к отмене постановлений по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: общий суд, административный процесс, обжалование (опротестование) постановлений по делам об административных правонарушениях, подсудность, возврат жалобы, отказ в принятии жалобы, отмена постановления по делу об административном правонарушении.

The article discusses issues relating to the implementation of the rules on how to appeal (protest) cases concerning administrative offenses and complaints (protests) and make decisions on them in the activities of the courts. The author gives specific suggestions to clarify the provisions of determining jurisdiction in appeals (protests) to resolution on cases of administrative offenses, in determining the grounds upon return and refusal to accept the appeal (protest) and explaining the reason to the cancellation judgment in the case of an administrative offense.

Keywords: court, administrative process, appeal (protest) cases concerning administrative offenses, jurisdiction, returns complaints, refusal to accept the complaint, cancellation judgment in the case of an administrative offense.

Конституционные гарантии защиты прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом реализуются при применении отраслевого законодательства, находя в нем свое развитие. В административно-деликтном законодательстве они отражаются при правовом регулировании стадии обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях. Эта стадия является факультативной, что, однако, не уменьшает ее значения и важности. А.П. Ключниченко, Д.Н. Бахрах, М.Я. Масленников и другие ученые в своих работах справедливо отмечали, что обжалование (опротестование) постановлений по делам об административных правонарушениях является важнейшим средством обеспечения законности и восстановления нарушенных прав. Вопросы правового регулирования стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях рассматривались также А.Н. Крамником, В.А. Кругловым, Д.А. Плетеневым, О.И. Чуприс и некоторыми другими. Несомненного внимания заслуживают проблемы, поднимаемые в литературе юристами-практиками. Но, несмотря на постоянное развитие правовой мысли и совершенствование административно-деликтного законодательства, нерешенными остаются некоторые взаимосвязанные вопросы правового регулирования участия суда в стадии обжалования постановления по делу об административном правонарушении, имеющие определенное значение в науке и практике. Именно они в качестве цели ставятся в данной статье.

Суды, являясь основными субъектами административного процесса, занимают главенствующее положение на стадии обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях. Спецификой компетенции суда при обжаловании (опротестовании) не вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях является то, что он вправе рассматривать жалобы (протесты) на постановления административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, сельских (поселковых) исполнительных комитетов, иных органов, ведущих административный процесс. Исключительность компетенции суда проявляется в том, что пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вступившего в юридическую

силу, допускается только судом. Причем необходимо отметить, что наибольший объем полномочий по рассмотрению жалоб (протестов) имеют общие суды. Учитывая безусловную значимость стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, следует обратить внимание на отдельные вопросы, касающиеся реализации норм о порядке обжалования (опротестования) постановлений, а также рассмотрения жалоб (протестов) и вынесения решений по ним в процессе деятельности судов.

Чтобы обозначить место и роль судов на стадии обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, обратимся к теоретическим административно-правовым подходам, касающимся способов обжалования. В юридической литературе выделяют административный и судебный порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. Помимо этого, Д.Н. Бахрахом были выделены такие варианты обжалования, как альтернативный, последовательный (ступенчатый) и исключительный [1, с. 48]. Российский ученый Г.А. Шевчук классифицировал виды обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях по таким критериям, как порядок защиты нарушенных прав, субъект, осуществляющий рассмотрение жалобы (протеста), вид постановления, подлежащего рассмотрению [2, с. 8]. Применительно к современному белорусскому административно-деликтному законодательству, используя формально-правовой подход, можно выделить следующие критерии классификации обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях: субъект, вид постановления, порядок обжалования, подведомственность.

Субъектами, имеющими право на подачу жалобы (протеста), в соответствии со ст. 12.1 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИК_оАП) являются: 1). лицо, в отношении которого оно вынесено, потерпевшие, их представители, защитники; 2). руководитель органа, направившего дело об административном правонарушении на рассмотрение, в случае вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении либо о наложении административного взыскания с прекращением дела об административном правонарушении в части. Право *опротестования* постановления по делу об административном правонарушении принадлежит прокурору.

В зависимости от вида постановления, подлежащего рассмотрению при обжаловании (опротестовании), ПИК_оАП предусматривает возможность обжалования (опротестования) постановлений как не вступивших, так и вступивших в законную силу.

По порядку рассмотрения жалобы (протеста) необходимо выделять административный и судебный порядок. Суть *административного порядка* состоит в том, что жалоба (протест) подается по подчиненности вышестоящему органу государственного управления (должностному лицу). *Судебный порядок* характеризуется тем, что жалоба (протест) подается в суд, уполномоченный ее рассматривать в соответствии с подсудностью.

По подведомственности можно выделить *альтернативную*, когда жалоба (протест) по выбору подается или в вышестоящий орган (должностному лицу), или в суд, а также *исключительную* подведомственность, в соответствии с которой жалоба (протест) подается только в суд. Для постановлений, вынесенных государственными органами, не вступивших в законную силу, предусмотрена альтернативная подведомственность. Для постановлений, не вступивших в законную силу, вынесенных судами, – исключительная. Также исключительная подведомственность предусмотрена для обжалования (опротестования) постановлений, вступивших в законную силу, независимо от органа, их вынесшего.

Рассматривая вопрос о подведомственности, отметим, что ПИК_оАП не устанавливает запрет на подачу жалобы одновременно в несколько органов, уполномоченных на ее рассмотрение. Поэтому на практике могут иметь место случаи, когда при альтернативной подведомственности жалоба на не вступившее в силу постановление подается как в вышестоящий орган (должностному лицу), так и в суд. Какими должны быть действия судьи в этом случае, законодательно не определено. Например, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к особым полномочиям суда по сравнению с другими органами установлено, что в случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему

должностному лицу, жалобу рассматривает суд [3, ч. 2 ст. 30. 1]. Можно согласиться с мнением о том, что судье необходимо выяснить, где находится дело об административном правонарушении и принято ли решение по жалобе вышестоящим органом. Если дело находится в суде, то судья рассматривает его в соответствии с ПИКоАП. Если решение по жалобе уже принято вышестоящим органом, жалоба подлежит возврату [4, с. 11]. Отсюда следует, что, если дело об административном правонарушении находится в государственном органе, судья не имеет полномочий истребовать его и принять к своему производству.

Тем не менее, анализ видов обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях позволяет говорить о приоритетном положении судов по сравнению с другими органами административно-деликтной юрисдикции. Кроме того, в случае, когда жалоба может быть подана или в вышестоящий орган, или в суд, лицо, подающее жалобу на не вступившее в силу постановление по делу об административном правонарушении, должно самостоятельно определить вышестоящий или судебный орган. Определение подчиненности органов государственного управления может представлять сложность, в первую очередь, для граждан. В тоже время, как справедливо отмечается в литературе, определить суд, который является вышестоящим по отношению к суду, вынесшему постановление по делу об административном правонарушении, обычно не сложно, так как суды имеют более простую иерархическую систему, нежели органы государственного управления, что делает их более приближенными к населению [5]. Несмотря на это, проанализировав положения ст. ст. 12.2, 12.3 и 12.11 ПИКоАП, а также Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 [6], обратимся к отдельным вопросам определения подсудности при обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях.

В ст. 12.3 ПИКоАП устанавливается компетенция судов, рассматривающих жалобы (протесты) на постановления по делам об административных правонарушениях. Однако указанная статья не детализирует компетенцию судов по обжалованию постановлений, не вступивших и вступивших в законную силу, что, на наш взгляд, значительно бы упростило вопросы определения подсудности. В частности, необходимо отметить, что в положениях ПИКоАП нет четкости в определении порядка обжалования постановлений районных (городских) судов, обжалованных до вступления в силу в областной суд. Учитывая инстанционный принцип, данные жалобы (протесты) должны рассматриваться Верховным Судом. Этот вопрос и вариант его решения, а именно совершенствование норм ПИКоАП, обсуждался в литературе [7]. Предлагаемые изменения были внесены. Однако, на наш взгляд, это не устранило нечеткость в подсудности, что обусловило необходимость судебного толкования. В конечном итоге областной суд рассматривает жалобы (протесты) на постановления по делам об административных правонарушениях районных (городских) судов, не вступившие в законную силу, а председатель областного суда – на постановления, вступившие в законную силу. Однако это не уточняется ни ч. 3 ст.12.3, ни ст. 12.11 ПИКоАП, но разъясняется Постановлением Пленума Верховного Суда [6]. Решение же председателя областного суда будет являться окончательным как в отношении постановлений, вынесенных государственными органами, ведущими административный процесс, так и постановлений, вынесенных районными судами.

Таким образом, некоторая юридическая некорректность в формулировке положений ПИКоАП, определяющих подсудность при рассмотрении жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях, порождает неопределенность и двусмысленность в их понимании, что должно быть устранено путем их уточнения. Считаем, что *в ст. 12.11 ПИКоАП целесообразно предусмотреть порядок обжалования постановлений районных (городских) судов, обжалованных до вступления в силу в областной суд, с учетом разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6.*

В продолжение вопроса о субъектах, осуществляющих пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях, необходимо отметить очевидный терминологический дефект. Речь идет о положениях ст. 12.12 ПИКоАП, которая оперирует категориями «должностные лица», «указанные лица», предоставляя право истребовать дело об административном правонарушении для пересмотра постановления, а также право приостановить исполнение постановления по делу об административном правонарушении до разрешения

жалобы (протеста). Поскольку право пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, принадлежит только судам, то под «должностными лицами» и «указанными лицами», очевидно, понимаются судьи. Поэтому считаем целесообразным внесение изменений в ст. 12.12 ПИК оАП путем замены рассматриваемых терминов термином «судьи».

Одним из важных моментов реализации полномочий суда при рассмотрении жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях является определение оснований возврата жалобы (протеста) и отказа в ее принятии. В отличие от других процессуальных кодексов ПИК оАП не содержит перечня оснований, по которым суд (орган, ведущий процесс) возвращает жалобу (протест) или отказывается в ее принятии. Тем не менее, данные основания могут быть выделены из анализа норм ПИК оАП, который показал, что *жалоба (протест) подлежит возврату в случае:*

- неуплаты государственной пошлины при подаче жалобы (ч. 3 ст. 12.2);
- пропуска срока подачи жалобы (протеста) (ч. 2 ст. 12.4);
- нарушения порядка подачи жалобы (протеста), установленного ч. 2 ст. 12.2 ПИК оАП.

К основаниям для отказа в принятии жалобы можно отнести следующие:

- отсутствие у лица права подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (ст. 12.1);
- не реализовано право на обжалование постановления до вступления его в законную силу (ч. 1 ст. 12.11);
- отказ лица, в отношении которого ведется административный процесс, от исследования доказательств в ходе рассмотрения дела (ч. 4 ст. 11.5), то есть, жалоба (протест) не может быть подана по основанию односторонности, неполноты и необъективности исследования обстоятельств административного правонарушения.

Как правило, возврат жалобы (протеста) не препятствует повторному обращению при условии устранения допущенных недостатков, а также в случае восстановления пропущенного срока на обжалование, если это предусмотрено ПИК оАП. Отказ в принятии жалобы отличается от возврата тем, что обоснован наличием оснований, исключающих возможность обращения с жалобой вообще.

Подача жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении является основанием возникновения обязанности рассмотреть ее, проверить, насколько законно и обоснованно вынесено постановление по делу об административном правонарушении. По результатам рассмотрения жалобы (протеста) суд принимает одно из решений, предусмотренных в ст. ст. 12.9 и 12.14 ПИК оАП. Если рассматривать право суда на отмену постановления по делу об административном правонарушении, возникает необходимость обратиться к основаниям, по которым может быть принято соответствующее решение. Основания к отмене постановления по делу об административном правонарушении установлены ч. 1 ст. 12.14¹ ПИК оАП. Но определение их содержания не приводится в отличие от аналогичных положений гражданско-процессуального или уголовно-процессуального законодательства. Некоторые разъяснения оснований отмены постановления по делу об административном правонарушении содержатся в Постановлении Пленума Верховного Суда от 30 сентября 2011 г. № 6, которые, однако, в полной мере не восполняют пробела ПИК оАП. Отмеченное указывает на необходимость более детального анализа обозначенной проблемы.

В соответствии с ч. 1 ст. 12.14¹ ПИК оАП основаниями к отмене постановления по делу об административном правонарушении являются:

- 1) односторонность, неполнота и необъективное исследование обстоятельств административного правонарушения;
- 2) существенное нарушение норм ПИК оАП;
- 3) неправильное применение норм, устанавливающих административную ответственность.

Необходимость четкого разъяснения указанных оснований обусловлена тем, что суд, принимающий решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, должен указать, какие нормы законодательства нарушены и в чем конкретно состоят нарушения.

Детальное определение сути оснований к отмене постановления могло бы стать полезным руководством для судей и способствовать единообразию правоприменительной практики.

В соответствии с принципами юридической ответственности привлечение к ответственности должно быть обосновано. Обоснованным привлечение к административной ответственности и наложение взыскания будет считаться тогда, когда суд всесторонне, полно и объективно исследовал обстоятельства административного правонарушения. О нарушении принципа обоснованности будет свидетельствовать то, что судом, например, не были исследованы в полной мере обстоятельства и сведения, имеющие значение для правильного рассмотрения дела об административном правонарушении. К ним могут быть отнесены обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, сведения о личности лица, в отношении которого ведется административный процесс (возраст, состояние здоровья, наличие несовершеннолетних детей, нетрудоспособных иждивенцев и т. д.). Кроме того, к сведениям, имеющим значение для правильного рассмотрения дела, в соответствии с п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 следует отнести доказательства об отсутствии состава, события административного правонарушения либо о невиновности лица, в отношении которого ведется административный процесс.

Разделяя мнение о том что, понятие необоснованности постановлений по делам об административных правонарушениях тождественно понятию необоснованности приговоров по уголовным делам и решений по гражданским делам [8, с. 155], можно сделать вывод о возможности применения некоторых положений Гражданского процессуального кодекса и Уголовно-процессуального кодекса к процессуально-исполнительному законодательству об административной ответственности. Это, в свою очередь, позволило выделить ключевые признаки, характеризующие односторонность, неполноту, необъективность исследования обстоятельств административного правонарушения, приводящие к необоснованности постановления по делу. Таким образом, *необоснованным необходимо считать постановление по делу об административном правонарушении, в котором:*

- не учтены все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела об административном правонарушении;
- факты, положенные в основу решения, не подтверждены достаточными и достоверными доказательствами;
- изложенные в постановлении об административном правонарушении выводы не соответствуют установленным фактам или содержат существенные противоречия, которые могли повлиять на исход дела.

Обращаясь к вопросу *о существенности нарушения норм ПИК оАП*, отметим, что анализ подходов Т.В. Великой [9, с. 16–17], Ч.С. Кодзаева [10, с. 9], О.В. Панковой [11, с. 230] по данной проблеме позволил сделать вывод что, к существенным нарушениям следует отнести нарушение или неправильное применение процессуальных норм, которые мешают всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельства дела. С нашей точки зрения, в дополнение перечисленным в п.18 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь к *существенным могут быть отнесены* следующие нарушения норм ПИК оАП:

- *дело об административном правонарушении рассмотрено судом или должностным лицом, не имеющим право на его рассмотрение;*
- *при наличии оснований, предусмотренных ст. 9.6 ПИК оАП дело не было прекращено;*
- *нарушены процессуальные сроки наложения административного взыскания, сроки рассмотрения дела об административном правонарушении;*
- *нарушен порядок рассмотрения заявления об отводе (самоотводе) судьи, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении или других участников административно-деликтного процесса;*
- *в деле отсутствует протокол судебного заседания, заседания коллегиального органа, за исключением случаев, когда его ведение не обязательно.*

Также считаем возможным уточнить одно из оснований отмены постановления по делу об административном правонарушении, касающееся существенности нарушений и изложить

его следующим образом: «дело об административном правонарушении рассмотрено в отсутствие лица, в отношении которого ведется административный процесс, если оно не было надлежащим образом извещено о времени и месте рассмотрения дела *или уведомило орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, о наличии уважительных причин, препятствующих его явке по вызову в назначенный срок*». В то же время могли иметь место обстоятельства, которые не позволили уведомить о наличии таких причин. Лицо, в отношении которого вынесено постановление по делу об административном правонарушении, вправе требовать его отмены, если представит доказательства, свидетельствующие о том, что неявка была вызвана уважительными причинами, о которых не имелось возможности своевременно сообщить, а также доказательства, которые могли повлиять на содержание решения по делу.

К последнему основанию отмены постановления по делу об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 12.14¹ ПИК_оАП относится *неправильное применение норм, устанавливающих административную ответственность*. Речь идет о нарушении материальных норм КоАП, регулирующих вопросы привлечения к административной ответственности. В качестве примеров можно привести некоторые из указанных в п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6. Так, неправильное применение норм, устанавливающих административную ответственность, имеет место в случаях, когда суд, орган, ведущий административный процесс, применил норму КоАП иного законодательного акта об административной ответственности, утратившую силу или не вступившую в законную силу; отягчающим обстоятельством признал обстоятельство, не указанное в ст. 7.3 КоАП; наложил взыскание, которое в силу положений Общей части КоАП к данному лицу применяться не могло.

В общем же виде нарушение судом, органом, рассматривающим дело об административном правонарушении, норм КоАП можно выразить следующим образом:

- применение нормы, не подлежащей применению;
- неправильное применение нормы, подлежащей применению;
- неправильное толкование нормативного акта.

Предусмотренные в ч. 1 ст. 12.14¹ ПИК_оАП основания предполагают такие нарушения законодательства, которые не могут быть устранены при рассмотрении жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении, поэтому являются безусловными основаниями для отмены постановления. Подводя итог по рассматриваемому вопросу, отметим, что любое нарушение норм материального и (или) процессуального законодательства об административной ответственности является существенной угрозой законности решения, выносимого по делу об административном правонарушении, что, в свою очередь, несомненно, создает препятствия для надлежащей защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в административном процессе. Актуальность проблемы очевидна, как и необходимость совершенствования законодательства в этом направлении.

Таким образом, классификация видов обжалования (опротестования) постановлений по делам об административных правонарушениях позволяет говорить о *приоритетности судебной формы обжалования*. Обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях способствует обеспечению законности и восстановлению нарушенных прав. Повышению эффективности процедуры обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, а также единообразию правоприменительной практики, на наш взгляд, будут способствовать предложения по совершенствованию законодательства, в том числе по таким направлениям, как:

- уточнение положений ПИК_оАП, определяющих подсудность при рассмотрении жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях;
- определение оснований возврата и отказа в принятии жалобы (протеста);
- четкое и полное разъяснение оснований к отмене постановлений по делам об административных правонарушениях.

В статье приведены конкретные предложения по каждому из указанных направлений.

Литература

1. Производство по делам об административных правонарушениях / Д.Н. Бахрах, Т.А. Бочкова, Г.И. Никитушев и др. – Свердловск : Урал. ун-т., 1980. – 66 с.
2. Шевчук, Г.А. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. / Г.А. Шевчук. – Саратов, 2003. – 26 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 23.07.2013 г. №252-ФЗ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1404. – Дата доступа: 24.11.2013
4. Смолякова, И. Рассмотрение районными (городскими) судами жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях / И. Смолякова // Юстиция Беларуси. – № 12. – 2011. – С. 11–12.
5. Дубовик, Э.Г. О порядке реализации права на обжалование постановления по делу об административном правонарушении // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. О практике рассмотрения судами жалоб (протестов) на постановления по делам об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30 сентября 2011 г. № 6 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.supcourt.by/cgi-bin/index.cgi?vm=d&vr=post&vd=106&at=0&m1=2>. – Дата доступа: 24.08.2012.
7. Денисюк, М.Е. О совершенствовании порядка обжалования постановления районного (городского) суда по делу об административном правонарушении // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
8. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке. – М. : Юрид. лит., 1964. – 162 с.
9. Великая, Т.В. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. / Т.В. Великая. – Челябинск, 2005. – 26 с.
10. Кодзаев, Ч.С. Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. / Ч.С. Кодзаев. – Ростов – на – Дону, 2010. – 27 с.
11. Панкова, О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях / О.В. Панкова. – М. : Проспект, 2009. – 300 с.