

Научная статья

УДК 342.9

doi 10.46741/2713-2811.2024.25.1.008

К вопросу о пересмотре дел об административных правонарушениях в надзорном порядке

РОМАН ВАДИМОВИЧ НАГОРНЫХ

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда,
Россия, nagornikh-vipe@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>

СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ПЯЛЛИЕВ

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда,
Россия, sergeipyalliev@yandex.ru

Аннотация. В статье анализируются проблемы пересмотра дел об административных правонарушениях в надзорном порядке, в том числе о совмещении в ст. 30.12–30.19 КоАП РФ положений, касающихся пересмотра дел в различных инстанциях. Обращается внимание на отсутствие в законе возможности пересмотра в надзорной стадии постановлений по надзорным жалобам, вынесенных судами субъектов Российской Федерации, а также на отсутствие положений о сроках подачи надзорной жалобы. Обосновывается позиция о необходимости дальнейшего развития надзорного производства по делам об административных правонарушениях как важнейшего правового инструмента судебной защиты конституционных прав и свобод граждан нашей страны.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях; надзорная жалоба; надзорный порядок; пересмотр решений; права и свободы граждан.

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Нагорных Р. В., Пяллив С. В. К вопросу о пересмотре дел об административных правонарушениях в надзорном порядке // *Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права.* 2024. № 1 (25). С. 69–76. doi 10.46741/2713-2811.2024.25.1.008.

Original article

On the Issue of Reviewing Cases of Administrative Offenses under the Supervisory Review Procedure

ROMAN V. NAGORNYKH

VILE of the FPS of Russia, Vologda, Russia, nagornikh-vipe@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>

© Нагорных Р. В., Пяллив С. В., 2024

SERGEI V. PYALLIEV

VILE of the FPS of Russia, Vologda, Russia, sergeipyalliev@yandex.ru

Abstract. The article analyzes problems of reviewing cases of administrative offenses under the supervisory review procedure, including the combination of provisions concerning the review of cases in various instances in Articles 30.12–30.19 of the Administrative Code of the Russian Federation. The authors draw attention to the absence in the law of the possibility of revision at the supervisory stage of decisions on supervisory complaints issued by the courts of the constituent entities of the Russian Federation, as well as the lack of provisions on the deadline for filing a supervisory complaint. The position on the need for further development of supervisory proceedings in cases of administrative offenses as the most important legal instrument for judicial protection of the constitutional rights and freedoms of citizens of our country is substantiated.

Keywords: proceedings on administrative offenses; supervisory complaint; supervisory procedure; review of decisions; rights and freedoms of citizens.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Nagornykh R.V., Pyalliev S.V. On the issue of reviewing cases of administrative offenses under the supervisory review procedure. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2024, no. 1 (25), pp. 69–76. doi 10.46741/2713-2811.2024.25.1.008.

Защита прав и свобод личности посредством ограничения усмотрения и произвола в публичном управлении, развитие институтов судебного и общественного контроля за деятельностью публичной администрации являются приоритетом административного конституционализма в современной России [1]. Одним из направлений защиты прав и свобод граждан нашей страны выступает развитие института надзорного производства по делам об административных правонарушениях.

В настоящее время возможность пересмотра административных дел в надзорном порядке может осуществляться в соответствии со ст. 30.12–30.19 КоАП РФ. Согласно ч. 3 ст. 30.13 КоАП РФ «Председатель Верховного Суда Российской Федерации, его заместители либо по поручению Председателя Верховного Суда Российской Федерации или его заместителей судьи Верховного Суда Российской Федерации рассматривают жалобы, протесты на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов в случае, если они были рассмотрены в порядке, предусмотренном частью 2 настоящей статьи». То есть перечисленные решения могут быть рассмотрены в надзорном порядке в отношении вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов, предварительно рассмотренных председателями кассационных судов общей юрисдикции, в том числе кассационных военных судов, их заместителями либо по поручению председателя или его заместителей судьями указанных судов (ч. 2 ст. 30.13 КоАП РФ).

Однако общий анализ положений ст. 30.12–30.19 КоАП РФ не позволяет однозначно говорить о возможности применения данных положений в отношении пересмотра дел об административных правонарушениях именно в надзорном порядке. Причиной сложившейся ситуации является применение указанных положений не только в отношении рассмотрения дел в надзорной, но и в кассационной инстанции [2].

В связи с этим, на наш взгляд, является целесообразным на уровне закона отграничить порядок кассационного и надзорного пересмотра дел об административных правонарушениях, выделив для регулирования каждого из них самостоятельную группу норм КоАП РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 30.13 КоАП РФ в порядке надзора могут быть рассмотрены:

– вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях;

– решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

В то же время в указанном перечне документов не содержится указание на возможность пересмотра в надзорном порядке постановлений по надзорным жалобам, например, постановлений, которые могут быть вынесены судом субъекта Российской Федерации по результатам рассмотрения надзорной жалобы [3]. Таким образом, на данный момент закон не дает четкого ответа на вопрос о том, может ли в надзорном порядке быть пересмотрено постановление суда субъекта Российской Федерации, вступившее в законную силу.

В качестве одного из вариантов разрешения указанной проблемы возможно рассматривать расширение перечня решений, содержащихся в ч. 2 ст. 30.13 КоАП РФ, за счет включения в них указания на возможность пересмотра постановлений по надзорной жалобе в надзорном порядке в Верховном Суде Российской Федерации.

Следует также обратить внимание и на то обстоятельство, что положения ст. 30.12–30.19 КоАП РФ не содержат в себе нормы о сроках подачи надзорной жалобы. Иными словами, закон предусматривает возможность подачи жалобы после вступления решения по делу об административных правонарушениях в законную силу, но при этом не указывает окончательный момент возможности ее подачи. В условиях отсутствия установленных сроков для обжалования подобных решений Д. В. Наумов предлагает отнести надзорную стадию пересмотра вступивших в силу решений к категории альтернативной стадии пересмотра не вступивших в силу решений [4], что является вполне обоснованным.

Вместе с тем наиболее остро вопрос определения сроков подачи надзорной жалобы встает при соотношении срока подачи надзорной жалобы и срока давности привлечения к административной ответственности, который по общему правилу, установленному ст. 4.5 КоАП РФ, составляет 60 календарных дней. В данном случае складывается ситуация, что при рассмотрении надзорной жалобы, поданной по истечению срока давности привлечения к административной ответственности, судья будет обязан принять решение об отмене постановления.

Вопрос о сроках подачи жалобы на вступившее решение суда также вызывает ряд вопросов в соотношении с положениями ч. 3 ст. 30.9 КоАП РФ, согласно которой установлено, что подача последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление, их рассмотрение и разрешение осуществляются в порядке и в сроки, установленные ст. 30.2–30.8 КоАП РФ.

При этом следует обратить внимание и на то обстоятельство, что порядок пересмотра вступивших в законную силу решений по административным правонарушениям определен непосредственно положениями ст. 30.12–30.19 КоАП РФ, в то время как нормы ст. 30.2–30.8 КоАП РФ направлены на урегулирование порядка пересмотра не вступивших в силу решений [5]. В этой связи в законе усматривается правовая неопределенность относительно допустимости распространения положений ст. 30.2–30.8 КоАП РФ и в отношении жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу. Устранение названного пробела может быть осуществлено посредством дополнения

ст. 30.9 КоАП РФ положением о том, что предусмотренный в статье порядок пересмотра решений касается только жалоб, которые подаются в отношении не вступивших в силу решений суда.

Кроме того, определенные вопросы возникают и в процессе определения круга субъектов, имеющих право на обжалование решений по делам об административных правонарушениях. Так, например, ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ должностным лицам, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, предоставлено право обжаловать вынесенное судьей постановление по делу об административном правонарушении в вышестоящий суд. К таким лицам относится любое должностное лицо органа, выявившего правонарушение, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы о данных административных правонарушениях (как непосредственно составившее этот протокол, так и его не составившее). Однако названные должностные лица не обладают правом на обжалование указанного постановления в порядке надзора (ст. 30.12 КоАП РФ).

Отметим, что ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ не наделяет полномочиями по обжалованию решения суда по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенному коллегиальным органом, должностных лиц этого органа [6].

Обжалование решений по делам об административных правонарушениях затрагивает и вопрос предоставления процессуальных возможностей по пересмотру дела об административном правонарушении по вновь открывшимся обстоятельствам. Так, например, Е. А. Дербышева обращает внимание на проблему отсутствия в КоАП РФ положений о пересмотре дел об административных правонарушениях в надзорном порядке при условии возникновения вновь открывшихся обстоятельств [7]. В настоящее время положениями ст. 30.12–30.19 КоАП РФ не предусмотрен соответствующий порядок, несмотря на то, что вновь открывшиеся основания также могут выступать причиной отмены решения по административному делу. Решением данной проблемы может выступать включение отсутствующих положений, раскрывающих порядок пересмотра дел об административных правонарушениях с учетом вновь открывшихся обстоятельств.

Кроме того, стоит обратить внимание и на позицию И. Н. Князева, который в своем исследовании рассматривает перспективы развития надзорной стадии по делам данной категории с обязательным включением в нее принципа коллегиальности. В обоснование своей точки зрения автор приводит соотношение порядка надзорного производства в гражданском, уголовном и административном процессе, отмечая, что в гражданском и уголовном процессе пересмотр дел в надзорной инстанции осуществляется непосредственно в Президиуме Верховного Суда Российской Федерации [8].

С данной точкой зрения стоит согласиться, так как принцип коллегиальности представляет собой основу надзорного порядка рассмотрения жалоб на вступившие в силу решения. Реализация данного принципа создает предпосылки для устранения субъективности отдельных судей, что, в свою очередь, способствует повышению правозащитной составляющей стадии надзора. Кроме того, реализация данного принципа обеспечивает более объективное и всестороннее рассмотрение дел, так как позволяет использовать знания и опыт нескольких профессионалов. В коллегиальном составе суда решения принимаются путем консенсуса, что снижает риск субъективных ошибок и гарантирует соблюдение прав и законных интересов сторон.

Необходимость выделения в производстве об административных правонарушениях надзорного производства поддерживала и профессор Н. Г. Салищева. По ее мнению, уста-

новление соответствующих судебных инстанций, обеспечивающих пересмотр в порядке надзора постановлений по делам об административных правонарушениях и решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов, а также установление инстанционного порядка рассмотрения надзорных жалоб, порядка подачи жалобы или протеста прокурора, порядка принятия к рассмотрению жалобы, пределов и сроков ее рассмотрения [9] должно способствовать приведению законодательства об административных правонарушениях в соответствие с Конституцией Российской Федерации в части уточнения порядка пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении. При этом, по мнению Н. Г. Салищевой, «введение надзорного производства в качестве самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях объективно обуславливает соответствующий подход ко всем стадиям пересмотра постановлений по указанным делам в судебном порядке. Если имеет место надзорное производство, то должно быть либо апелляционное, либо кассационное производство по делам, постановления по которым не вступили в законную силу» [9, с. 12].

В этой связи следует признать, что современный процесс пересмотра дел об административных правонарушениях в надзорном порядке сталкивается с достаточным количеством проблем, лежащих в плоскости правового регулирования порядка реализации надзорной стадии. В частности, совмещение в ст. 30.12–30.19 КоАП РФ положений, касающихся пересмотра дел не только в надзорной, но и кассационной инстанции, отсутствие в законе указаний на возможность пересмотра в надзорной стадии постановлений по надзорным жалобам, вынесенных судами субъектов Российской Федерации, а также отсутствие положений о сроках подачи надзорной жалобы, не позволяют в полной мере говорить о наличии полноценного института надзорного производства как правового средства защиты конституционного права граждан на судебную защиту.

Таким образом, в настоящее время надзорное производство по делам об административных правонарушениях в действующем законодательстве фактически не урегулировано. Более того, законодатель вообще исключил из действующей редакции КоАП РФ понятие «в порядке надзора», что, по мнению А. В. Новикова, явилось оправданным шагом, так как «фактическое процессуально-функциональное применение данных законоположений выходит за рамки надзорного производства, поскольку одновременно охватывает кассационное производство и производство по пересмотру вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» [3, с. 239]. Проблема разграничения кассационного, надзорного производств и производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам по делам об административных правонарушениях не была разрешена и в процессе третьей волны кодификации законодательства об административных правонарушениях при подготовке нового КоАП РФ [11].

Вместе с тем решение задач в области систематизации и кодификации административного права и законодательства возможно путем не просто механической переработки существующего законодательного и подзаконного массива, а комплексного системного целеполагания в развитии нормативного регулирования и построения оптимальной модели законодательства в соответствии с основными задачами социально-экономического развития нашей страны [11]. В этой связи целесообразным является дальнейшее развитие института надзорного производства как важнейшего правового инструмента исправления судебных ошибок путем пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, а также решений по результатам

рассмотрения жалоб и протестов. Это обстоятельство, в свою очередь, предопределяет необходимость более детального законодательного определения порядка рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции и других вопросов, решение которых имеет существенное значение для защиты прав и законных интересов лиц, привлеченных к административной ответственности. При этом речь должна идти о выделении в административно-процессуальном законодательстве трех самостоятельных производств: кассационного, надзорного и производства по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Нагорных Р. В. Теоретические подходы к определению предмета административного права и процесса // *Ius Publicum et Privatum*: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. 2021. № 2 (12). С. 138–149.
2. Тиунова Н. В. Актуальные проблемы пересмотра дел об административных правонарушениях в надзорном порядке // *Вестник Прикамского социального института*. 2018. № 2 (80). С. 54–58.
3. Новиков А. В. Генезис правового регулирования пересмотра постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях в порядке надзора // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Право. 2018. № 2 (33). С. 233–240.
4. Наумов Д. В. Обжалование вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях в суде общей юрисдикции. URL: https://zakon.ru/blog/2022/02/22/obzhalovanie_vstupivshih_v_zakonnuyu_silu_postanovlenij_po_delam_ob_administrativnyh_pravonarusheniy?ysclid=lqmq44vr9c564629147 (дата обращения: 25.12.2023).
5. Шагов С. А. О некоторых проблемах пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // *Российская юстиция*. 2008. № 7. С. 34–36.
6. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) // *Рос. газ.* 2005. № 80.
7. Дербышева Е. А. Стадия пересмотра вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях с точки зрения принципа правовой определенности // *Право и политика*. 2018. № 2. С. 44–51.
8. Князева И. Н. Порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // *Административное право и процесс*. 2015. № 4. С. 31–35.
9. Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // *Административное право и процесс*. 2009. № 5. С. 2–13.
10. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059). URL: <https://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 08.01.2024).
11. Нагорных Р. В. О целях систематизации административного права и законодательства в условиях реализации доктрины административного конституционализма в современной России // *Юридический мир*. 2021. № 6. С. 50–54.

REFERENCES

1. Nagornykh R.V. Theoretical approaches to the definition of the subject of administrative law and process. *Ius Publicum et Privatum: setevoi nauchno-prakticheskii zhurnal chastnogo i publichnogo prava = ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2021, no. 2(12), pp. 138–149. (In Russ.).
2. Tiunova N.V. Revision of the cases on administrative offenses in supervisory order. *Vestnik Prikamskogo sotsial'nogo instituta = Bulletin of Prikamsky Social Institute*, 2018, no. 2 (80), pp. 54–58. (In Russ.).
3. Novikov A.V. Genesis of legal regulation of the revision of resolutions (decisions) in cases of administrative offenses in the order of supervision. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2018, no. 2 (33), pp. 233–240. (In Russ.).
4. Naumov D.V. *Obzhalovanie vstupivshikh v zakonnuyu silu postanovlenii po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sude obshchei yurisdiktsii* [Appeal of decisions on administrative offenses that have entered into force in a court of general jurisdiction]. Available at: https://zakon.ru/blog/2022/02/22/obzhalovanie_vstupivshih_v_zakonnuyu_silu_postanovlenij_po_delam_ob_administrativnyh_prononarusheniy?ysclid=lqmq44vr9c564629147 (accessed December 25, 2023).
5. Shagov S.A. On some problems of reviewing resolutions and decisions in cases of administrative offenses. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2008, no. 7, pp. 34–36. (In Russ.).
6. On some issues arising from the courts in the application of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 of March 24, 2005 (as amended of December 23, 2021). *Ros. gaz. = Russian Newspaper*, 2005, no. 80. (In Russ.).
7. Derbysheva E.A. The stage of revision of decisions and decisions on administrative offenses that have entered into force from the point of view of the principle of legal certainty. *Pravo i politika = Law and Politics*, 2018, no. 2, pp. 44–51. (In Russ.).
8. Knyazeva I.N. The procedure for reviewing decisions on administrative offenses that have entered into force: issues of improvement. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2015, no. 4, pp. 31–35. (In Russ.).
9. Salishcheva N.G. On some trends in the development of legislation on administrative liability in Russia in the modern period. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2009, no. 5, pp. 2–13. (In Russ.).
10. *Proekt Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh (podgotovlen Minyustom Rossii, ID proekta 02/04/01-20/00099059)* [Draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses (prepared by the Ministry of Justice of the Russian Federation, project ID 02/04/01-20/00099059)]. Available at: <https://regulation.gov.ru/> (accessed January 8, 2024).
11. Nagornykh R.V. On aims of systematization of administrative law and legislation in the conditions of the implementation of the administrative constitutionalism doctrine in the modern Russia. *Yuridicheskii mir = Legal World*, 2021, no. 6, pp. 50–54. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

РОМАН ВАДИМОВИЧ НАГОРНЫХ – доктор юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, профессор кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФЦИН России, Вологда,

ROMAN V. NAGORNYKH – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the VILE of the FPS of Russia, Vologda, Russia,

Россия, nagornikh-vipe@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>

СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ПЯЛЛИЕВ – курсант 2 курса юридического факультета Вологодского института права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, Вологда, Россия, sergeipyalliev@yandex.ru

nagornikh-vipe@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4765-8550>

SERGEI V. PYALLIEV – 2nd year cadet of the Law Faculty of the VILE of the FPS of Russia, Vologda, Russia, sergeipyalliev@yandex.ru

Статья поступила 11.01.2024

