

А. В. Новиков

**ОСПАРИВАНИЕ
ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ
ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2016

УДК 342.9
ББК 67.401
Н73

Научный редактор –
доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель
науки Российской Федерации *Ю. Н. Стариков*

Рецензенты:
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации, первый проректор Всероссийского
государственного университета юстиции (РПА Минюста России)
Б. В. Россинский,

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист
Российской Федерации, ректор Омской юридической академии
Ю. П. Соловей

Новиков А. В.

Н73 Оспаривание вступивших в законную силу постановлений
(решений) по делам об административных правонарушениях /
А. В. Новиков. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016. – 278 с.
ISBN 978-5-9273-2293-0

В монографии раскрывается ряд научно-практических проблем, связанных с реализацией процедуры обжалования (опротестования) вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях. Указанная проблематика освещается автором главным образом с теоретических позиций. Данный подход позволяет минимизировать влияние на научную ценность работы возможного скорого изменения законодательства об административных правонарушениях.

Для студентов и аспирантов юридических факультетов, ученых-правоведов, занимающихся вопросами процессуального права в целом и административно-деликтного процесса в частности. Монографию можно рекомендовать лицам, разрабатывающим нормативные акты в области административно-деликтного права, а также сталкивающимся в своей деятельности с применением законодательства об административных правонарушениях на соответствующей его стадии.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-2293-0

© Новиков А. В., 2016
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2016

ВВЕДЕНИЕ

Обжалование постановлений и решений по делам об административных правонарушениях вызывает серьезный интерес в научных кругах. За последние годы были успешно защищены несколько диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук¹. Данные вопросы продолжают волновать умы административистов, причем у большинства из них есть хотя бы одна научная работа, касающаяся в той или иной степени производства по делам об административных правонарушениях.

Проблематика законодательства об административных правонарушениях на протяжении десятилетий не теряет своей актуальности. Это неудивительно, поскольку применение данного законодательства сопряжено с существенными ограничениями прав и свобод физических и юридических лиц, притом что вероятность нарушения данных прав и свобод достаточно высока. Дабы исключить массовые нарушения, необходима простая и доступная для понимания модель

¹ См.: *Атапина Л. А.* Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 157 с. ; *Шевчук Г. А.* Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. 197 с. ; *Кодзаев Ч. С.* Пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2010. 174 с. ; *Князева И. Н.* Надзорное производство по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 186 с. ; *Грачева М. В.* Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2013. 30 с. ; *Степанова О. А.* Правовое регулирование судебного порядка пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. М., 2014. 34 с.

административно-деликтных отношений, позволяющая каждому их участнику достоверно определить меру должного и возможного своего правового поведения. Имея такую цель исследования, осознаешь безграничные перспективы научной деятельности в области административно-деликтного права и процесса. При этом задача изложить все доходчиво весьма непростая для реализации.

Интерес к проблемам привлечения лиц к административной ответственности обусловлен также широким применением законодательства об административных правонарушениях, которое на протяжении десятилетий подвергается перманентному обновлению и модернизации. Не секрет, что его реформирование направлено в том числе на повышение выявляемости административных правонарушений. Следует признать, что к сегодняшнему дню уже достигнуты существенные успехи в решении этой задачи. Не сильно углубляясь в ревизию достижений административно-деликтного права, напомним, что законодателю удалось сократить долю латентных административных правонарушений в области дорожного движения посредством введения механизма фиксации таких правонарушений в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. Причем изменения коснулись самой процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, выявленных таким образом. Введению автоматических систем надзора за соблюдением правил дорожного движения предшествовала серьезная научная проработка вопроса еще в советский период, большой вклад в которую внес Б. В. Россинский².

² См.: *Россинский Б. В.* Правовые вопросы эксплуатации радиолокационных измерителей скорости движения транспортных средств. М., 1986 ; *Макаров В. Я., Попов А. В., Россинский Б. В.* Методические рекомендации по применению в деятельности ДПС ГАИ постов контроля скорости. М., 1987 ; *Макаров В. Я., Россинский Б. В., Шишов В. П.* Опыт применения изделий «Пост контроля скорости» // Научно-технический прогресс в оснащении органов внутренних дел средствами специальной техники : труды НИИСТ МВД СССР. М., 1988. С. 114–122.

Тем не менее, несмотря на высокий уровень латентности административно наказуемых противоправных деяний, ежегодно возбуждаются миллионы дел об административных правонарушениях. Многие постановления, вынесенные по результатам рассмотрения данных дел, обжалуются и (или) опротестовываются. При этом предпринимаемые законодателем меры, направленные на сокращение числа латентных административных правонарушений, производят определенный эффект, который необходимо иметь в виду при построении административно-деликтного процесса. Речь идет об усилении нагрузки на правоприменительный механизм за счет возрастания числа административно-деликтных споров с учетом того, что основным правоприменителем административных наказаний является должностное лицо органа исполнительной власти, деятельность которого зачастую не сводится к преследованию физических и юридических лиц за совершенные ими административные правонарушения. Это означает, что производство по делам об административных правонарушениях нуждается в простых процедурных правилах возбуждения, рассмотрения и пересмотра данных дел. Однако модель административно-деликтного процесса во всяком случае должна представлять собой баланс публичных и частных интересов, последние из которых гарантированы государством в признаваемых им правах и свободах физических и юридических лиц, являющих меру их дозволенного поведения.

Необходимость продолжения научных изысканий в области административно-деликтного права и процесса продиктована наличием обширной практики конституционного правосудия по проблемам привлечения к административной ответственности. В Конституционный Суд Российской Федерации из года в год поступают десятки жалоб на нормы законодательства об административных правонарушениях, поскольку физические и юридические лица склонны полагать, что их права и свободы нарушаются не незаконными действиями правоприменителя, а самим правовым регулированием.

Изучая практику конституционного правосудия в сфере административной ответственности, Е. В. Тарибо обнаружил следующую статистическую особенность: «В течение десяти лет, с 1999 по 2009 г., Конституционным Судом не было принято ни одного постановления по данной проблематике. Однако с 2009 г. статистика постановлений в сфере административной ответственности меняется. В 2009, 2010 и 2011 гг. Конституционный Суд принимает каждый год по одному постановлению, где дает конституционную оценку нормам КоАП. С 2011 г. ежегодно Конституционный Суд выносит уже по два «административно-правовых» постановления. Не стал исключением и 2014 г., в течение которого приняты два постановления по проблемам административной ответственности»³. Следует дополнить, что 2014 г. не просто продолжил выявленную тенденцию, но, более того, стал своего рода «годом-рекордсменом» в этом отношении, так как в этот период положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) четырежды выступали предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации⁴.

Анализ практики конституционного правосудия в указанной сфере позволяет выявить еще по крайней мере одну особенность: предметом рассмотрения со стороны Конституционного Суда Российской Федерации выступают, прежде всего, материальные административно-деликтные нормы. Намного реже предметом проверки становятся процессуальные нормы законодательства об административных правонарушениях, несмотря на то, что таковые оспариваются достаточно часто⁵.

³ Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях : актуальные проблемы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 32.

⁴ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 г. № 4-П, от 8 апреля 2014 г. № 10-П, от 22 апреля 2014 г. № 13-П и от 23 сентября 2014 г. № 24-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ На момент написания работы процессуальные положения КоАП РФ троекратно становились предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Однако едва ли оправданно трактовать данную особенность как свидетельство «безупречности» процедуры привлечения к административной ответственности. Даже беглый обзор современной научной литературы по данной теме говорит о прямо противоположном.

Более того, уже не один год звучат призывы о необходимости проведения очередной кодификации законодательства об административных правонарушениях, нуждающегося, по мнению ряда ученых, в преобразовании как в части материальных, так и процессуальных норм. В частности, долгое время о необходимости существенного обновления законодательства об административных правонарушениях, предполагающего его новую кодификацию, причем не просто кодификацию, а отдельную кодификацию норм административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса, неоднократно писал и говорил А. П. Шергин ⁶. Эта идея нашла поддержку и развитие в административно-научной дискуссии ⁷.

ской Федерации (см. постановления от 16 июня 2009 г. № 9-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П и от 26 ноября 2012 г. № 28-П).

⁶ См., например: *Шергин А. П.* Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // *Административное право и процесс.* 2010. № 3. С. 3–7; *Его же.* Статуирование и институализация административно-деликтного права // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (15 марта 2013 г.) : в 2 ч.* СПб., 2013. Ч. 1. С. 106–111; *Его же.* Десять лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях : достижения, проблемы и пути их решения // *Теория и практика административного права и процесса : материалы седьмой всерос. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения).* Краснодар, 2013. С. 35–44; *Его же.* О необходимости отдельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности // *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).* 2014. № 2. С. 64–67; *Его же.* Процессуальные проблемы в контексте реформирования законодательства об административной ответственности : материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 года : в 3 ч. СПб., 2015. Ч. II. С. 13–21.

⁷ См.: *Кирич А. В., Побезимова Н. И.* Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть // *Административное право и процесс.* 2014. № 12. С. 7–13; *Юсупов В. А.* На пути к новому законодательству об административной ответственности

События конца 2015 г. свидетельствуют о том, что данное мнение было услышано субъектами законодательной инициативы. 30 октября этого года на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации был внесен проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности»⁸. По мнению его разработчиков, одним из обстоятельств, обусловивших необходимость разработки и принятия новой редакции федерального кодифицированного закона, систематизирующего материально-правовые и процессуально-правовые нормы об административной ответственности физических и юридических лиц, явилась практика применения процессуальной части КоАП РФ⁹.

В то же время более внимательный взгляд на необходимость принятия нового КоАП РФ (или двух кодифицированных законодательных актов в сфере административной ответственности) заставляет усомниться в целесообразности и своевременности таких изменений, декларируемые причины которых, по мнению Ю. Н. Старилова, «вряд ли содержат потенциал, использование которого могло бы объяснить необходимость такой модернизации действующего КоАП»¹⁰. Ученый считает, что «неясность современной административно-процессуальной терминологии... отсутствие четких конституционно-правовых основ административно-деликтного законодательства не позволяют... сегодня проводить предлагаемые реформы. Главные проблемы КоАП РФ и сложности его применения в настоящее время можно решить путем обычного новеллирования текста закона, не ломая его структуры»¹¹.

ности в России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 3 (28). С. 6–18.

⁸ Паспорт законопроекта размещен по адресу: URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=917598-6&02>

⁹ См.: Там же.

¹⁰ *Старилов Ю. Н.* Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2014. № 4 (19). С. 15.

¹¹ Там же. С. 21–22.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ЗАКОННАЯ СИЛА ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	10
§ 1.1. Законная сила постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях, вынесенных судьей	10
§ 1.2. Законная сила постановления органа и должностного лица (решения должностного лица) по делу об административном правонарушении.....	30
§ 1.3. Преюдиция в производстве по делам об административных правонарушениях.....	43
§ 1.4. Вступление в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях: юридическое значение, дефекты правового регулирования и пути их устранения.....	58
§ 1.5. Продолжительность срока обжалования постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.....	88
ГЛАВА 2. ОБЖАЛОВАНИЕ (ОПРОТЕСТОВАНИЕ) ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	108
§ 2.1. Состав суда кассационной (надзорной) инстанции.....	110
§ 2.2. Предмет судебного обжалования в кассационном (надзорном) порядке	123
§ 2.3. Пределы проверки вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.....	135

§ 2.4. Полномочия суда кассационной (надзорной) инстанции.....	175
ГЛАВА 3. НЕКОТОРЫЕ ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПЕРЕСМОТРОМ ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	213
§ 3.1. Судебное заседание – форма пересмотра вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.....	213
§ 3.2. Пересмотр вступивших в законную силу постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях по новым или вновь открывшимся обстоятельствам – неотъемлемый институт производства по делам об административных правонарушениях.....	234
§ 3.3. Истечение срока давности привлечения к административной ответственности – основание прекращения дела об административном правонарушении	247
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	271

Научное издание

Новиков Анатолий Викторович

ОСПАРИВАНИЕ
ВСТУПИВШИХ В ЗАКОННУЮ СИЛУ
ПОСТАНОВЛЕНИЙ (РЕШЕНИЙ) ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Монография

Редактор *Е. В. Жеребцова*
Компьютерная верстка *Е. Н. Комарчук*
Корректор *М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 21.03.2016. Формат 60×84/16.
Уч.-изд. л. 13,8. Усл. печ. л. 16,2. Тираж 500 экз. Заказ 696

Издательский дом ВГУ
394000, г. Воронеж, пл. Ленина, 10
Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ
394000, г. Воронеж, ул. Пушкинская, 3