

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

УДК 4414.342.922.

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.4/3166>

**ПРОЦЕДУРЫ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ПРАВОВОГО
МЕХАНИЗМА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

О. В. Панкова

*Московский государственный университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*

Поступила в редакцию 5 ноября 2020 г.

Аннотация: рассматриваются судебные процедуры как элемент процессуально-правового механизма осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях. В связи с этим обращается внимание на необходимость отграничения данного понятия от категории процессуальной формы, которая чаще всего используется при характеристике правосудия. Раскрывая значение судебных процедур, указывается на то, что они являются важной гарантией прав человека. Подчеркивается наличие тесной взаимосвязи процедур с полномочиями судьи в административно-деликтном процессе, проводится классификация судебных процедур на виды. Определенный интерес представляет проведенный автором анализ требований, которым должны отвечать судебные процедуры. Сделан вывод, что в условиях действующего КоАП РФ судебные процедуры не отвечают требованиям достаточности, согласованности и четкости. Автор выражает надежду на то, что эти проблемы будут решены в новом процессуальном кодексе, регламентирующем порядок производства по делам об административных правонарушениях, работа над которым ведется с июня 2019 г. **Ключевые слова:** правосудие, судебная власть, производство по делам об административных правонарушениях, административное правонарушение, административная юрисдикция, суды общей юрисдикции, процедура, полномочия, процессуальная форма, КоАП РФ, гарантия прав человека.

Abstract: the article deals with judicial procedures as an element of the procedural and legal mechanism of justice in cases of administrative offenses. In this regard, attention is drawn to the need to distinguish this concept from the category of procedural form, which is most often used in the characterization of justice. Revealing the importance of judicial procedures, the article points out that they are an important guarantee of human rights. The further study emphasizes the close relationship between the procedures and the powers of the judge in the administrative-tort process and, with this in mind, classifies the judicial procedures into types. Of particular interest is the author's analysis of the requirements to be met by judicial procedures. In this context, it is concluded that in the current administrative Code of the Russian Federation judicial procedures do not meet the requirements of sufficiency, consistency and clarity. The author

expresses hope that these problems will be solved in the new procedural Code regulating the procedure of proceedings in cases of administrative offenses, work on which has been underway since June 2019.

Key words: *justice, judicial power, proceedings on administrative offenses, administrative offense, administrative jurisdiction, courts of General jurisdiction, procedure, powers, procedural form, administrative Code of the Russian Federation, guarantee of human rights.*

Одна из особенностей правосудия по делам об административных правонарушениях состоит в том, что оно осуществляется в определенном процессуальном порядке, для характеристики которого используется термин «процессуальная форма». Однако при разработке процессуально-правового механизма осуществления правосудия в сфере административно-деликтных отношений целесообразно использовать другой термин – «процедуры», который имеет менее широкое значение и позволяет акцентировать внимание на порядке совершения судьей отдельных процессуальных действий, логически способствующих достижению правового результата.

В специальной литературе юридические процедуры нередко рассматриваются в качестве важной гарантии прав человека¹. И это неудивительно, поскольку «надлежащая правовая процедура» должна обеспечивать человеку доступ к правосудию, объективность и справедливость его осуществления беспристрастным судом в состязательном процессе, а также качество и эффективность правосудия.

Процедурность, являясь одним из элементов процессуально-правового механизма осуществления правосудия по административно-деликтным делам, должна соответствовать тем полномочиям, которыми наделен судья в административно-юрисдикционном процессе. В связи с этим представляется возможным выделить процедуры, необходимые: 1) для разрешения дела об административном правонарушении по существу; 2) для осуществления каждого из видов судебного контроля; 3) для организации исполнительного производства и участия в нем; 4) для выполнения организационно-руководящих процессуальных полномочий.

В силу того, что от разработанности процедур осуществления правосудия напрямую зависит уровень правовой защиты прав и свобод человека, к ним должны предъявляться особые требования. На наш взгляд, такие процедуры должны отвечать требованиям **согласованности, достаточности и четкости регулирования**, что обусловлено системным характером понятия процессуально-правового механизма осуществления правосудия. Этот механизм будет функционировать успешно, если процедуры будут согласованы с компетенцией судьи, не будут противоречить друг другу, а в их регулировании не будет пробелов и неясностей, способных затруднить достижение требуемого результата, а также

¹ См., например: *Протасов В. Н.* Теоретические основы правовой процедуры : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993 ; *Яковенко О. В.* Правовая процедура : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999 ; *Смолянов М. С.* Юридическая процедура как гарантия прав человека : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

реализацию или защиту прав граждан и организаций, вовлеченных в административно-деликтный процесс.

Справедливости ради отметим, что в КоАП РФ явно не хватает процедур, обеспечивающих правосудную деятельность судьи в производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, в нем отсутствуют многие судопроизводственные механизмы и присущие именно правосудию процессуальные нормы, регулирующие основные принципы, формы и порядок процессуальной деятельности судьи в административно-деликтном процессе, а именно:

- правовая регламентация таких важнейших принципов осуществления правосудия в сфере административной ответственности, как состязательность и равенство сторон при активной позиции суда, непосредственность и устность судебного разбирательства; обеспечение права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на защиту;

- дифференциация процессуальных форм разрешения в судах дел об административных правонарушениях в зависимости от сложности дела, в том числе возможность упрощенного порядка рассмотрения таких дел, существующего в арбитражном процессе, и особого порядка, известного уголовному судопроизводству;

- процедурные нормы, регулирующие такие вопросы, как последовательность действий судьи на различных этапах стадии судебного разбирательства, порядок в судебном заседании, меры, которые могут быть применены к нарушителям порядка в судебном заседании, ведение протокола рассмотрения дела, соблюдение тайны совещательной комнаты, порядок оглашения судебного постановления, требования, предъявляемые к его содержанию и структуре, и т. п.;

- четкая регламентация полномочий судьи в процессе доказывания по делу об административном правонарушении с учетом арбитражного характера правосудия и состязательности процесса;

- пределы судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях;

- концентрированное выражение содержания полномочий судьи;

- возможность обжалования действий и решений органов и должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях на досудебных стадиях данного производства, включая меры обеспечения производства по таким делам.

Не менее серьезные возражения вызывает наличие в тексте КоАП РФ многочисленных несогласованностей между его процессуальными нормами. Например, согласно ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ по окончании судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях, указанным в ч. 3–5 ст. 29.6 КоАП РФ, не может быть объявлена только резолютивная часть постановления. В свою очередь, в ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ установлен суточный срок рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный

арест либо административное выдворение. Вместе с тем данная норма как сама по себе, так и во взаимосвязи с ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ вызывает неясности. Так, исходя из содержания ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ можно сделать вывод о том, что ее действие распространяется лишь на такие дела об административных правонарушениях, за совершение которых нельзя применить никакое иное наказание, кроме административного ареста или выдворения. Однако подобное толкование закона не согласуется с положениями тех статей Особенной части КоАП РФ, в санкциях которых административный арест предусматривается только в качестве альтернативного наказания, а административное выдворение – в качестве дополнительного. Кроме того, из-за особенностей личности правонарушителя, существа совершенного им деяния и других обстоятельств дела упомянутые меры не всегда можно применить. В данной ситуации в судебной практике сложилось четкое понимание того, что в ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ речь идет о делах об административных правонарушениях, совершение которых *может повлечь* (но не влечет!) административный арест или административное выдворение.

Сопоставление же указанной нормы с ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ выявляет их явное противоречие, поскольку совершенно очевидно, что в ч. 1 ст. 29.11 КоАП РФ законодатель не преследовал цель исключить возможность объявления резолютивной части постановления во всех случаях рассмотрения дел об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного ареста или административного выдворения. Поэтому судебная практика вполне правомерно пошла по пути того, что это возможно, если ни одно из указанных наказаний фактически не было применено.

Противоречиво также регулируются вопросы, связанные с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде доставления и административного задержания лица, в отношении которого ведется производство по делу, и рассмотрением дел о привлечении к административной ответственности в виде административного ареста. По смыслу ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ в случае совершения административного правонарушения, за совершение которого предусмотрен административный арест даже в качестве единственного основного наказания (например, ч. 3 ст. 12.8 КоАП РФ), задерживать правонарушителя и доставлять его в суд должностное лицо, уполномоченное применять названные меры, не обязано. При этом в силу ч. 3 ст. 25.1 и ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело о таком правонарушении должно быть рассмотрено в течение суток с обязательным участием лица, привлекаемого к административной ответственности. В связи с этим не ясно, как должен поступить судья, если упомянутое лицо не доставлено в суд. Указанный вопрос остается без прямого ответа. Только посредством логических умозаключений можно предположить, что в подобной ситуации судье, на рассмотрение которого передано данное дело, следует возвра-

тить протокол об административном правонарушении и другие материалы дела в орган, составивший протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

К сожалению, примеров нечеткости, несогласованности и, следовательно, сложности в понимании и применении процессуальных норм КоАП РФ достаточно много. Ожидается, что эту проблему решит новый процессуальный кодекс, регулирующий порядок производства по делам об административных правонарушениях, работа над созданием которого ведется с июня 2019 г. Надо полагать, что особое внимание в нем будет обращено на необходимость тщательной и целостной сверки его текста во избежание подобных противоречий между отдельными положениями.

Московский государственный университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

Панкова О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса

E-mail: ovpankova@msal.ru

Moskow State University named after O. E. Kutafin

Pankova O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law and Process Department

E-mail: ovpankova@msal.ru