

## К ВОПРОСУ ОБ ОБЖАЛОВАНИИ В СУД ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О.В. Жукова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

В статье проведен сравнительный анализ особенностей рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности. Автором проанализированы нормы процессуального законодательства, регламентирующие порядок подачи в суды документов в электронном виде по делам об обжаловании постановлений об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** право на судебную защиту, административное судопроизводство, обжалование постановлений по делам об административных правонарушениях.

Право на судебную защиту, закрепленное в ст. 46 Конституции РФ, и его эффективность определяются, в том числе, правовым регулированием судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий. Необходимость обеспечения справедливого права на судебную защиту требует постоянных изменений и дополнений процессуального законодательства в соответствии с потребностями государства и общества, поскольку правосудие по своей сути признается таковым лишь при условии, если оно обеспечивает равное восстановление в правах.

В 2015 г. в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства (далее – КАС РФ) начался процесс формирования осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении судами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (ст. 1 КАС РФ). Необходимость принятия самостоятельного процессуального закона обосновывалась прежде всего тем, что граждане нуждаются в эффективном механизме защиты их прав и законных интересов при рассмотрении административно-правовых споров, в создании особой системы взаимоотношений с представителями власти.

С момента принятия в КАС РФ было внесено не просто много изменений – постоянно дополняется перечень категорий дел, отнесенных

к административному судопроизводству (например, гл. 27<sup>1</sup>, 27<sup>2</sup>, 31<sup>1</sup> КАС РФ). Кроме того, Пленум Верховного Суда РФ принял большое количество постановлений, в которых разъясняются вопросы, возникающие при осуществлении правосудия по административным делам [1, с. 7 – 11]. Кроме того, по правилам административного судопроизводства могут рассматриваться дела, которые прямо не указаны, но имеют публично-правовую природу и обусловлены необходимостью осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий (п. 1 ст. 1 КАС РФ).

Рассмотрение и разрешение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, которые соответствуют правовой природе административного судопроизводства, осуществляется в зависимости от субъектного состава Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее – АПК РФ) или Кодексом об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Данный порядок обусловлен закреплением положения о том, что нормы КАС РФ не распространяют свое действие на производство по делам об административных правонарушениях (п. 5 ст. 1).

Арбитражные суды РФ руководствуются положением о том, что дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются по общим правилам искового производства с особенностями, установленными в гл. 25 АПК РФ и федеральном законе об административных правонарушениях (ст. 207 АПК РФ). Суды общей юрисдикции – положением гл. 30 КоАП РФ, регулирующей пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, суды общей юрисдикции руководствуются исключительно КоАП РФ, а арбитражные суды должны рассматривать дело в порядке АПК РФ, но при этом принимать во внимание и процессуальные нормы, закрепленные в КоАП РФ.

В юридической литературе высказывались предложения об унификации процессуального законодательства об административных правонарушениях [6, с. 16 – 25], необходимости полностью передать в сферу действия норм административно-процессуального права регулирование обжалования постановлений по данной категории дел [2, с. 6, 26]. Кроме того, существует мнение о том, что действующая процедура привлечения к административной ответственности, регламентированная КоАП РФ, справедливо подвергается критике как не обеспечивающая достаточный уровень гарантий права на судебную защиту, назревшие проблемы производства по делам об

административных правонарушений требуют реформирования этого производства [7, с. 155, 162].

По мнению Л.В. Тумановой, последние изменения в законодательстве об административном судопроизводстве говорят о максимальном сближении, унификации структуры и процедур арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Однако хотелось бы, чтобы это сближение привело к унификации правил административного судопроизводства и исключению из Арбитражного процессуального кодекса РФ соответствующего раздела. И даже если имеется необходимость, чтобы такие дела рассматривал арбитражный суд, пусть применяется Кодекс административного судопроизводства РФ [9, с. 124 – 129].

М.В. Горелов, рассуждая о взаимосвязи гражданского процесса и администрации юстиции, утверждает, что с учетом современного состояния законодательства судебная форма административной юстиции с позиции КАС РФ – это и есть судебный административный процесс [4, с. 210 – 213]. ГПК РФ, АПК РФ, а также КАС РФ связаны с судебной деятельностью. Судебная деятельность подчиняется определенным устоявшимся правилам, которые не зависят от вида судопроизводства и отражают существо судебной деятельности. В подтверждение данного вывода наука гражданского процессуального права неоднократно предпринимала попытки показать специфику судебной деятельности через систематизацию гражданского процессуального законодательства: «научный поиск должен быть направлен не на обоснование несовместимости гражданского судопроизводства и порядка рассмотрения дел по защите прав граждан и организации в публично-правовой сфере, но на критическое переосмысление сложившихся правил рассмотрения судами дел, возникающих из публичных правоотношений» [10, с. 26].

Статистика практики рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из административных правонарушений, показывает значительное количество дел данной категории в деятельности судов. Так, в первом полугодии 2020 г. районными (городскими) судьями Тверской области рассмотрено 3297 дел об административных правонарушениях, за аналогичный период 2019 г. – 3514 дел [12]. В структуре рассмотренных дел арбитражными судами субъектов РФ экономические споры и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, составили: в 2019 г. – 520,3 тыс. дел, или 27,7 %, в 2018 г. – 600,3 тыс. дел, или 31,5% [13].

Закрепление дифференцированного подхода к регулированию порядка обжалования в суд постановлений по делам об административных правонарушениях влияет не только на

результативность правоохранительных мер и процедуру их осуществления, но и на обеспечение равного доступа к судебной защите.

В настоящее время процессуальное законодательство закрепляет различный порядок рассмотрения и разрешения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Так, например, как следует из ч. 1, 1<sup>1</sup> ст. 3, ч. 1<sup>1</sup> ст. 35 ГПК РФ, ч. 1, 7 ст. 4, ч. 1 ст. 41 АПК РФ, ч. 2 ст. 45 КАС РФ, граждане, организации, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица, лица, наделенные государственными или иными публичными полномочиями, вправе направлять обращения в суд в электронном виде (например, исковые заявления, заявления, в том числе заявления о выдаче судебного приказа, административные иски, заявления, ходатайства, жалобы). Обращения в электронном виде подаются в суды посредством заполнения формы, размещенной на официальных сайтах судов в сети Интернет, в соответствии с порядками подачи документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, утверждаемыми Верховным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ в пределах своих полномочий [11].

В целях обеспечения единообразного применения судами положений законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов, данное право должно быть предусмотрено и при подаче жалобы по делам об административных правонарушениях в рамках КоАП РФ. Актуальность закрепления обусловлена также и ограничениями в работе судов в связи с распространением коронавирусной инфекции нового типа COVID-19. Тем более, что в настоящее время судам предписано инициировать рассмотрение дел путем использования систем видеоконференц-связи, а также подачу документов через электронные интернет-приемные судов.

Следует согласиться с точкой зрения о том, что эпидемия коронавируса и принимаемые против нее меры способны катализировать процессы автоматизации и цифровизации рабочих процессов, что началось задолго до пандемии, но именно сейчас стало в наивысшей степени актуальным и необходимым. Данные обстоятельства способны дать толчок к развитию онлайн-сервисов. При этом развитие и интеграция цифровых технологий затронут все сферы жизни, включая и отправление правосудия, что, безусловно, станет новым этапом его развития [3, с. 7 – 12.].

Вместе с тем создание цифровой системы правосудия подразумевает перестроение процессуальной формы судопроизводства. Это условие продиктовано особенностями использования в той или иной деятельности информационных систем, и потому они не могут быть описаны с точки зрения текущего процессуального законодательства. Внесение изменений в текущее процессуальное законодательство

позволит в дальнейшем избежать нестыковок и противоречий при использовании цифровых систем в правосудии. Однако для изменения судебных процессов необходима соответствующая база, создаваемая на основе действующего законодательства [5, с. 14 – 25].

Кроме того, действующее процессуальное законодательство закрепляет различный порядок обжалования судебных актов по делам об административных правонарушениях.

Так, ст. 211 АПК РФ закрепляет ограничения на кассационное обжалование решений арбитражных судов по делам об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности. Ранее законодательство предусматривало возможность обжалования как в апелляционном, так и в кассационном порядке независимо от того, какая мера административного наказания была применена к лицу, привлеченному к административной ответственности. В действующей редакции АПК РФ установлено, что решение по делу об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности может быть обжаловано в арбитражный суд апелляционной инстанции, если 1) за совершение административного правонарушения законом установлено административное наказание только в виде предупреждения и (или) в виде административного штрафа и 2) размер назначенного административного штрафа не превышает для юридических лиц сто тысяч рублей, для индивидуальных предпринимателей пять тысяч рублей (ст. 5<sup>1</sup>). В-третьих, обжалование решения по делу об административном правонарушении допускается только при условии, если такое решение было предметом рассмотрения в арбитражном суде апелляционной инстанции [8, с. 23 – 50].

Кроме того, в правовом регулировании обжалования в кассационном порядке решений арбитражных судов по делам об административных правонарушениях возникли вопросы, связанные с применением норм ч. 5<sup>1</sup> ст. 211, п. 4 ст. 227 и ч. 4 ст. 229 АПК РФ в ситуации, когда в одном заявлении соединены требование о признании незаконным и об отмене постановления административного органа о привлечении к административной ответственности и требования о признании недействительным решения, принятого по итогам проверки заявителя – юридического лица или предпринимателя, по результатам которой возбуждено дело об административном правонарушении, и о признании недействительным вынесенного по результатам проверки предписания административного органа об устранении нарушения. Остается открытым в правоприменительной практике и вопрос о сроках обжалования данных решений [8, с. 23 – 50].

Таким образом, необходимо говорить об унификации процессуальных норм, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения жалоб на постановления по делам об административных

правонарушениях, и закреплении в разд. IV КАС РФ отдельной главы, закрепляющей особенности производства по административным делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. Единая система способствует не только повышению эффективности судопроизводства, но и обеспечению равной возможности реализации права на судебную защиту, а также является гарантией защиты от незаконного привлечения к административной ответственности. Любое заинтересованное лицо вправе рассчитывать на эффективную защиту своих прав, свобод или охраняемых законом интересов в равной степени в любом суде РФ.

### **Список литературы**

1. Административное судопроизводство в вопросах и ответах: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Муравьева. М.: Проспект, 2019. 480 с.
2. Атапина Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 26 с.
3. Валеев Д.Х., Маколкин Н.Н. Прогнозирование динамики судебной защиты в условиях цифровизации // Вестник гражданского процесса. 2020. № 3. С. 7 – 12.
4. Горелов М.В. Гражданский процесс и административная юстиция // Фундаментальные проблемы и перспективы гражданского и предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса в современных экономических условиях: материалы междунаро. науч.-практ. конференции. М.: ООО «Издательство «ПЛАНЕТА», 2020. С. 210 – 213.
5. Зеленцов А.Б., Натрошвили Г.И. Цифровое обеспечение административного правосудия в условиях построения «электронного государства»: некоторые теоретические вопросы // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 14 – 25.
6. Матвеева О.В. Рассмотрение арбитражным судом дел об оспаривании решений административных органов по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2012. 26 с.
7. Мацкевич П.Н. Преюдиция в гражданском и административном судопроизводстве. М.: Статут, 2020. 239 с.
8. Приходько И. Обжалование решений по делам об административных правонарушениях: изменения в судебной практике, в АПК РФ и в КоАП РФ // Хозяйство и право. 2017. № 7. С. 23 – 50.
9. Туманова Л.В. Заметки на полях Кодекса административного судопроизводства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 124 – 129.
10. Шварц М.З. Систематизация арбитражного процессуального законодательства: проблемы теории и практики применения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 26 с.
11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей

юрисдикции и арбитражных судов» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 4.

12. Обзор результатов рассмотрения районными (городскими) судьями Тверской области дел об административных правонарушениях в I полугодии 2020 года [Электронный ресурс]. URL: oblsud.twr.sudrf.ru (дата обращения: 25.01.2021).

13. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных арбитражных судов в 2019 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 25.01.2021).

*Об авторе:*

ЖУКОВА Олеся Витальевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры судебной власти и правоохранительной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: Zhukova.OV@tversu.ru

## **TO THE QUESTION OF APPEALING TO THE COURT OF RULES IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

**O.V. Zhukova**

Tver State University

The article provides a comparative analysis of the peculiarities of consideration by courts of general jurisdiction and arbitration courts of cases on challenging decisions on bringing to administrative responsibility. The author analyzes the norms of procedural legislation governing the procedure for submitting documents to courts in electronic form in cases of appealing against decisions on administrative offenses.

**Keywords:** *the right to judicial protection, administrative proceedings, appeal against decisions in cases of administrative offenses.*

*About author:*

ZHUKOVA Olesya – PhD, assistant professor of the department of judicial power and law enforcement affairs Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st., 33), SPIN-code: 4257-9631, AuthorID: 322563; e-mail: Zhukova.OV@tversu.ru

Жукова О.В. К вопросу об обжаловании в суд постановлений по делам об административных правонарушениях // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2021. № 1 (65). С. 53 – 59.