

УДК 342.9

Применение аналогии закона при принятии жалобы на постановление по делу об административном правонарушении

**Мифтахов Р.Л.**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Казанского филиала Российского государственного
университета правосудия

Статья посвящена анализу гл. 30 КоАП РФ, в которой отсутствуют положения, которые бы устанавливали конкретные обстоятельства, препятствующие принятию жалобы к производству, что порождает трудности правоприменительной практики. Автором приведена позиция высших судов и практическая рекомендация относительно ситуации, когда жалоба на административно-юрисдикционный акт не может быть принята к рассмотрению в виду невозможности установить, чьи именно права и каким образом нарушены. В статье приводится пример возможности применения аналогии закона к подобным правоотношениям.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, обжалование постановления по делу об административном правонарушении, административная юрисдикция.

Обжалования решений государственных органов и судебных постановлений является гарантией обеспечения законности и правопорядка в обществе, направлено на исключение судебных ошибок, а также ошибок правоприменительной деятельности, пресечение злоупотреблений со стороны должностных лиц и в целом укрепление авторитета государственной власти. Обжалование решений государственных органов и судебных постановлений является одним из элементов права на административную или судебную защиту и является общемировой практикой, а также неотъемлемой частью правовой системы в демократическом государстве.

Порядок обжалования и пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях предусмотрен главой 30 КоАП РФ [1].

Конструкция КоАП РФ построена таким образом, что существенно отличает этот вид процессуальной деятельности органов государственной власти от иных. Например, одной из главных особенностей этого вида процессуального производства является многообразие субъектов административной юрисдикции – это органы исполнительной власти, судебные органы и особые государственные

органы, наделенные властными полномочиями. Также имеется ряд других особенностей, которые направлены на оперативность, сокращение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях и на высокую эффективность этого вида процессуальной деятельности. Рядом особенностей также обладает порядок обжалования и пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

В отличие от гражданского, уголовного и административного процесса в гл. 30 КоАП РФ не имеется положений, которые бы предъявляли требования к содержанию жалобы, определяли пределы оспаривания, устанавливали конкретные обстоятельства, препятствующие принятию жалобы к производству.

Переоценить всю важность таких установлений невозможно. Ведь совершенно очевидно, что четкая и ясная регламентация порядка возбуждения производства по жалобе на постановления по делу об административном правонарушении и решения по жалобе на такое постановление позволила бы избежать неоправданного принятия жалобы к рассмотрению либо, напротив, исключила бы необоснованный отказ в судебной защите. Отсутствие таких положе-

ний зачастую приводит к затягиванию разрешения жалобы либо и вовсе к невозможности принятия какого-либо решения.

Возникший правовой вакуум вынуждает судей на стадии подготовки дела к судебному разбирательству искать и формировать собственные подходы к условиям принятия жалобы к производству.

К сожалению, в данном случае судебское усмотрение не имеет под собой фундаментальной правовой основы и определяется субъективным взглядом судьи на предмет и основание жалобы.

Обеспечение стабильной, устойчивой и единообразной правоприменительной практики, связанной с принятием жалоб к производству, позволит сохранить баланс между частными и публичными интересами в производстве по делу об административном правонарушении, создать реальные условия для полного, всестороннего, объективного и своевременного рассмотрения дел, укрепить авторитет судебной власти в обществе.

Какого-либо отдельного учета судебных актов, на основании которых поданные жалобы не принимались к рассмотрению, не ведется. Поэтому проанализировать их качественные и количественные показатели невозможно.

Обстоятельства, которые препятствуют рассмотрению жалобы, приведены в ст. 30.4 КоАП РФ.

В силу п.п. 1 и 3 ст. 30.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо, в частности, выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу [1].

Как видно из п. 1 ст. 30.4 КоАП РФ, один блок образуют те, которые исключают возможность рассмотрения жалобы судьей по основаниям, указанным в ст. 29.2 КоАП РФ (являющиеся основанием для отвода или самоотвода), а другой – те, которые исключают производство по делу. Если с первыми все достаточно ясно, то со вторыми все не так просто.

На первый взгляд, законодатель в данном случае имел в виду только те обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, которые перечислены в ст. 24.5 КоАП РФ. Но указанные обстоятельства охватывают далеко не все случаи, с которыми сталкивается судебная практика. Например, истечение срока обжалования акта и отсутствие ходатайства о восстановлении срока, исходя из судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, также не дает оснований для принятия жалобы к рассмотрению. Конституционный Суд Российской Федерации, в своем Определении от 20.11.2014 г. № 2628-0 [2] согласился со сложившейся практикой Верховно-

го Суда Российской Федерации и, соответственно, практикой судов общей юрисдикции возможности расширительного толкования положений ст. 30.4 КоАП РФ, касающихся обстоятельств, препятствующих рассмотрению жалоб.

В этой связи на стадии подготовки дела к судебному разбирательству судьи сталкиваются с такими обстоятельствами, которые, по их мнению, существенно затрудняют либо препятствуют установлению истины по делу и потому на основании ст. 30.4 КоАП РФ влекут отказ в принятии жалобы к производству.

Для примера приведем одно из таких обстоятельств. Так, КоАП РФ не содержит требований к содержанию жалобы на не вступившие в законную силу административно-юрисдикционные акты, и в связи с этим судьи испытывают затруднения с оценкой полноты жалобы, задаются вопросом, нужна ли копия оспариваемого акта.

Ответ на эту проблему Верховный Суд Российской Федерации дал в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 г. в вопросе 17. Так, Верховный Суд Российской Федерации указал, что содержание жалобы на постановление (решение) по делу об административном правонарушении должно быть таково, чтобы возможно было установить, чьи именно права и каким образом нарушены.

Поскольку отсутствие в жалобе таких данных ведет к невозможности ее рассмотрения, она подлежит возврату с указанием причин возврата.

Если же существенные недостатки жалобы обнаружены судьей только при ее рассмотрении, возврат не может быть осуществлен, то недостатки жалобы устраняются при ее рассмотрении [3].

Однако Верховный Суд Российской Федерации, дав приведенные разъяснения, так однозначно и не выразил свое мнение о необходимости предоставления копии оспариваемого акта.

Этот пробел отчасти был восполнен Конституционным Судом Российской Федерации в Определении от 28.05.2013 г. № 777-0 [4]. Так, Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что материалы дела об административном правонарушении представляются с целью выяснения судьей обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения жалобы данным судьей, а также исключающих производство по делу и направление жалобы со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности (ч. 4 ст. 30.2, п.п. 1 и 2 ст. 30.4 КоАП Российской Федерации). Отсутствие соответствующих материалов, исходя из содержания ст.ст. 29.1, 29.4, п.п. 1 и 3 ст. 30.4, ч. 3 ст. 30.14 и ч. 3 ст. 30.15 КоАП Российской Федерации, препятствует рассмотрению по существу дела об административном правонарушении, а также жалобы на постановление по делу об административном правонарушении и

(или) решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

Следовательно, по смыслу названных законоположений, лицо, обращающееся с жалобой, должно также представить материалы, необходимые для разрешения указанных вопросов, в частности копию обжалуемого постановления по делу об административном правонарушении [4].

Более того, Верховный Суд Российской Федерации в своем Решении от 29.12.2016 по делу № 71-ААД16-1 [5] допустил возможность применения аналогии закона к правоотношениям, а именно п. 7 ч. 2 ст. 30.14 и ч. 3 ст. 30.15 КоАП РФ.

Такое развитие правового подхода позволяет сделать вывод, что судье на стадии подготовки дела к судебному разбирательству следует проверять соблюдение полноты жалобы на не вступившие в законную силу акты, руководствуясь не только ст. 30.4 КоАП РФ, но также используя аналогию закона и следуя складывающейся судебной практике, положениям ст. 30.14 КоАП РФ.

Указанная рекомендация также приводится научно-консультативным советом при Верховном Суде Российской Федерации, которая изложена в рекомендациях по применению положений ст. 30.4 КоАП РФ, утвержденных на заседании совета от 29 ноября 2017 г.) [6].

Предлагаемые предложения исключают возможность злоупотребления правом со стороны заявителей, повысит их дисциплинированность, позволит судьям надлежащим образом выполнять задачи подготовки дела к судебному разбирательству и рассматривать жалобы в установленный срок. Кроме того, указанное представляет особую значимость при рассмотрении жалоб в сокращенные сроки, а также в случае рассмотрения ходатайств о восстановлении пропущенного заявителем срока, регулирование которых предусмотрено ч.ч. 2-4 ст. 30.3 КоАП РФ.

Литература:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
2. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2014 г. № 2628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мешалкина Сергея Владимировича на нарушение его конституционных прав статьями 30.1-30.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL: <http://ksportal.garant.ru:8081/document?id=70718363&byPara=1>.
3. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 27.02.2008 г.) (вопрос № 17) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 5.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 28 мая 2013 г. № 777-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Рябининой Анны Игоревны на нарушение ее конституционных прав статьями 29.4 и 30.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL: <http://ksportal.garant.ru:8081/document?id=70303797&byPara=1>
5. Решение Верховного Суда РФ от 29.12.2016 г. № 71-ААД16-1 // СПС Консультант Плюс.
6. Рекомендации научно-консультативного совета по применению положений статьи 30.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утверждены на заседании совета от 29 ноября 2017 г.). – URL: http://files.sudrf.ru/2658/user/21._administra._poslednyaya_redaktsiya.pdf.

Application of Analogy of the Law at Adoption of the Complaint to the Resolution on the Case of Administrative Offense

R.L. Miftakhov

Kazan branch of the Russian State University of Justice

The paper dwells to the analysis of Chapter 30 of the administrative Code of the Russian Federation, which does not contain provisions that would establish specific circumstances that prevent the adoption of a complaint to the production, which creates difficulties in law enforcement. The author presents the position of the higher courts and practical recommendations on the situation when the complaint against the administrative act can not be accepted for consideration in view of the impossibility to establish whose rights and how violated.

Key words: proceedings in cases of administrative offences, appeal against the decision in the case of administrative offence, administrative jurisdiction.