

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прошло более 20 лет со дня вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. За этот период в него был внесен ряд изменений и дополнений, оказавших существенное влияние на правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях, в том числе на осуществление правосудия по таким делам, призванного обеспечивать устойчивость судебной власти и адекватные потребности общества, в центре интересов которого оказывается человек с его правами и свободами.

Тема правосудия многогранна. Однако до сих пор основное внимание как российских, так и зарубежных ученых было сконцентрировано преимущественно на проблемах организации судебной власти, судейского корпуса, судопроизводства и процессуальных гарантиях их участников. При этом вопрос о границах правосудия, его содержании и видах до сих пор не получил в российском правоведении должного теоретического обоснования. Очевидно, именно этим отчасти объясняется тот факт, что весьма основательные комментарии современного российского законодательства традиционно сводят правосудие к разрешению гражданско-правовых споров и дел об уголовно наказуемых деяниях¹.

Между тем закрепление в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации административного судопроизводства в качестве средства осуществления судебной власти, введение в деятельность судов судебного контроля за законностью действий и решений органов публичной администрации, а также расширение судебной подведомственности дел об административных правонарушениях² требуют принципиально нового подхода к определению правосудия и его видов.

¹ См.: Комментарий к ст. 21 Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 510–511; Комментарий к Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации». М., 1998.

² Так, если в 2016 г. судьями судов общей юрисдикции было рассмотрено 6 423 122 дела об административных правонарушениях, в 2017 г. – 6 512 128 таких дел, то в 2018 г. – 7 033 721 дело, а в 2020 г. – уже 7 524 619 дел (http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/F1ap-svod-2016.xls) (дата обращения: 30.04.2021).

В данном аспекте первостепенное значение приобретают вопросы о том, что такое административное правосудие, каково его соотношение с административной юрисдикцией и деятельностью судей по рассмотрению административно-деликтных дел. К сожалению, ответы на эти вопросы не столь очевидны, так как в теории административного права концепция административного правосудия пока не сложилась, а проблематика правосудия по делам об административных правонарушениях во всей ее полноте все еще находится в стадии постановки. Более того, до сих пор встречается даже такая точка зрения, согласно которой исследованию вопросов правосудия и судебной власти вообще не место в административно-правовой науке, главное предназначение которой состоит в изучении общественных отношений, возникающих в сфере государственного управления и в сфере деятельности публичной администрации.

Вместе с тем актуализация указанной проблематики в области административно-деликтных отношений позволяет переосмыслить через призму научных воззрений о правосудии все традиционные взгляды на производство по делам об административных правонарушениях в судах, которое на протяжении многих десятилетий рассматривалось лишь с позиций административного процесса и административной юрисдикции либо в качестве процессуальной составляющей института административной ответственности.

Актуализация проблематики правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции обусловлена еще и тем, что в последние годы мы наблюдаем значительное расширение полномочий органов судебной власти в сфере применения административной ответственности.

В этом контексте разработка функциональной характеристики правосудия по делам об административных правонарушениях становится все более значимой и требует фундаментальных теоретических исследований.

В сложившейся ситуации проведение таких исследований позволит обобщить накопленный опыт и дать определенные научные рекомендации, направленные на совершенствование проводимой в настоящее время работы по третьему этапу кодификации законодательства об административных правонарушениях, и провести эту работу в соответствии с целями судебной реформы, направленной на укрепление и развитие судебной власти.

Формированию современного понимания процессуально-правового механизма осуществления правосудия по делам об административных

правонарушениях в значительной мере способствовали проведенные в разное время исследования представителей науки административного права по процессуальным аспектам административной ответственности: А.Б. Агапова, Ю.Е. Аврутина, Д.Н. Бахраха, В.В. Денисенко, И.А. Галагана, В.В. Головкин, О.В. Гречкиной, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, М.И. Еропкина, А.В. Кирина, Л.М. Колодкина, П.И. Кононова, М.А. Лапиной, А.Е. Лунева, М.Я. Масленникова, И.В. Пановой, Н.И. Побежимовой, Ф.С. Разоренова, О.С. Рогачевой, Б.В. Россинского, Ю.И. Попугаева, Н.Г. Салищевой, В.Е. Севрюгина, П.П. Серкова, Ю.И. Соловья, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникиной, В.Г. Татаряна, С.Д. Хазанова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.М. Якубы, О.А. Ястребова.

Выводы настоящего исследования также учитывают положения диссертационных работ, посвященных деятельности судей в производстве по делам об административных правонарушениях. Среди них можно выделить работы Ю.А. Андриановой, И.С. Бойчука, О.Н. Бабаевой, Л.В. Зорина, О.В. Косоноговой, Т.М. Кобисской, Е.В. Ламонова, С.С. Москаленко, А.А. Петрухина, Л.В. Родиной, Г.А. Сергеева, А.К. Соловьевой, О.А. Степановой, Т.Ф. Шайхутдиновой.

Принятие 10 июня 2019 г. Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и начало работы над проектами нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – ПКоАП РФ) дало новый импульс исследованиям в области административной ответственности и порядка ее реализации. И все же, как показали научно-практические конференции, посвященные обсуждению данных законопроектных инициатив, прошедшие в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина, Московском и Санкт-Петербургском университетах МВД России, других научных и учебных учреждениях России, публикации в периодических изданиях, внимание ученых привлекают преимущественно материально-правовые аспекты административной ответственности, тогда как проблемы осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях остаются за рамками научного анализа.

Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях представляет собой правовое явление, степень изученности которого в теории права в целом неадекватна его значению в механизме правового регулирования.

С одной стороны, в рамках отдельных отраслевых наук по проблематике правосудия написаны десятки научных трудов, защищено множество кандидатских и несколько докторских диссертаций. С другой стороны, ощущается явный недостаток исследований как по общей теории процессуально-правового механизма осуществления правосудия, так и по механизму его реализации в сфере административно-деликтных отношений. Можно констатировать, что указанный механизм пока еще не был предметом комплексного и целостного научного исследования. Комплексный подход предполагает одновременное исследование теоретических, правовых и практических проблем, возникающих в процессе функционирования данного механизма. Целостность исследования процессуально-правового механизма осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях предполагает выявление и анализ его структуры и динамики на всех этапах прохождения дела в суде. Это позволяет выделить в качестве самостоятельного объекта исследования собственно правосудие как основную функцию судебной власти, осуществляемую судами путем рассмотрения отнесенных к их компетенции правовых конфликтов.

Теоретической основой исследования послужили фундаментальные научные труды по теории и истории государства и права таких ученых, как С.С. Алексеев, Н.Г. Александров, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, А.М. Витченко, В.М. Горшенев, Н.Н. Ефремова, И.А. Исаев, Д.А. Керимов, В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, Е.Г. Лукьянова, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, М.Н. Марченко, П.Е. Недбайло, В.С. Нерсесянц, И.С. Перетерский, В.Н. Протасов, В.А. Шабалин, Л.С. Явич. Для разработки исследуемых проблем также использовались монографические (в том числе диссертационные) работы по конституционному, административному праву, судоустройству, проблемам организации и деятельности судов, подготовленные, в частности, Г.В. Атаманчуком, С.Ф. Афанасьевым, В.А. Барановым, И.Л. Бачило, К.С. Бельским, А.Д. Бойковым, Н.С. Бондарем, И.И. Веремеенко, Н.В. Витруком, Д.Н. Вороненковым, П.А. Гуком, А.И. Денисовым, В.В. Дорошковым, П.С. Дружковым, Б.Л. Зимненко, О.В. Исаенковой, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцовым, М.А. Ковалевым, Л.В. Ковалем, Е.И. Козловой, Ю.М. Козловым, М.И. Клеандровым, Н.А. Колоколовым, Е.В. Корнуковой, О.Е. Кутафинным, В.М. Лебедевым, Е.Г. Лукьяновой, З.С. Лусегеновой, М.В. Максютинным, С.Ю. Марочкиным, А.М. Николаевым, Г.И. Никеровым, А.Ф. Ноздрачевым, Ю.К. Осиповым, В.Л. Павловским, Г.И. Петровым, Г.Е. Петуховым,

И.Л. Петрухиным, А.Н. Приженниковой, В.А. Ржевским, А.Н. Сачковым, В.В. Скитовичем, Ю.А. Тихомировым, Б.Н. Топорниным, В.А. Тумановым, Д.В. Фетишевым, С.В. Черниченко, Н.М. Чепурновой, В.А. Юсуповым.

Базой для настоящего исследования стали труды дореволюционных ученых по государственному, полицейскому, гражданскому процессуальному и уголовно-процессуальному праву: Е.В. Васьковского, С.И. Викторского, Г.А. Джаншиева, А.И. Елистратова, Е.М. Коркунова, С.А. Корфа, С.А. Котляревского, С.В. Познышева, И.Т. Тарасова, И.Я. Фойницкого, Б.Н. Чичерина, И.Е. Энгельмана, П. Шеймина, Т.М. Яблочкова.

Ценные теоретические положения, в той или иной мере относящиеся к рассматриваемой проблематике, также содержатся в работах ученых советского и постсоветского периода. В их числе можно выделить труды Н.Т. Арапова, А.Т. Бажанова, А.Т. Боннера, Б.А. Галкина, С.А. Голунского, Т.Н. Добровольской, Л.Н. Завадской, В.П. Кашепова, В.П. Малкова, Т.В. Малькевича, Е.Г. Мартычика, В.М. Савицкого, В.М. Семенова, М.С. Строговича, П.М. Филиппова, М.А. Чельцова, которые внесли существенный вклад в развитие научных представлений о правосудии. В указанный период много внимания также уделялось исследованию отраслевых механизмов в праве. Такие исследования получили наиболее существенное развитие в уголовно-процессуальном праве (Л.Б. Алексеева, Н.Б. Захарченко, Л.Б. Зусь, Н.М. Кропачев, П.А. Лупинская, В.С. Прохоров, А.Н. Тарбагаев, В.Д. Холоденко). В науке административного права определенное внимание этим вопросам было уделено в работах И.И. Веремеенко и Л.В. Ковалья.

Исключительно важное значение для настоящего исследования имеют выводы, сделанные авторами монографий «Правосудие в современном мире»¹ и «Судебная власть»².

При исследовании понятия процессуально-правового механизма осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, выявлении его содержания и структуры использовались изданные за последние 10–15 лет работы, посвященные анализу различных правовых механизмов. Среди

¹ Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева и Т.Я. Хабриевой. 2-е изд. М., 2018.

² См.: Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 13; Колоколов Н.Н. Судебная власть: становление правоприменительной практики в переходный период: сб. ст. М., 2005.

них следует назвать труды Н.В. Батуева, А.С. Бахты, Н.Г. Горшковой, К.С. Кавериной, Е.В. Киричка, С.П. Нарьковой, М.Ю. Осипова, С.В. Синюкова, М.А. Удодовой, В.Д. Сорокина, Ю.А. Тихомирова, Ю.В. Францифорова, К.В. Шундикова. Теоретическое осмысление исследуемой в диссертации проблематики вызвало необходимость повышенного внимания к докторским диссертациям Л.А. Воскобитовой, С.Л. Дегтярева, С.К. Загайновой, посвященным механизму реализации судебной власти.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОСУДИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

1. Формирование основ правосудия в дореволюционной России

Понятие правосудия многогранно, многомерно и теоретически неисчерпаемо. Многосторонность данной правовой категории как амбивалентной дефиниции находит отражение в различных характеристиках правосудия. Например, говорят о примирительном правосудии и восстановительном правосудии, которые, как известно, выходят далеко за рамки судебной власти и судопроизводства, хотя и остаются под контролем суда. С дефиницией «правосудие» иногда связывают и такие понятия, которые вообще не имеют никакого отношения к осуществлению государственной власти, а точнее — к ее судебной ветви. Привести в пример можно предупредительное (превентивное) правосудие, осуществляемое нотариатом, либо альтернативное правосудие, осуществляемое третейскими судами.

Однако понятие «правосудие» в сугубо юридическом значении иное — в этом смысле оно рассматривается как правовое явление, которое представляет собой сложную систему, имеющую конкретные цели и задачи, функции, формы их реализации, структуру и нормативное регулирование, соответствующие определенному этапу развития общества. И чем более развито общество, тем сложнее механизм реализации правосудия, тем более многоаспектным данное понятие становится. Естественным представляется в связи с этим утверждение М.И. Клеандрова о том, что с развитием российского общества, его государственных институтов более сложными, специализированными станут и судебная система России, и структура российских судебных органов, и процессуальный регламент, которым суды в своей деятельности руководствуются, а судейский корпус, состоящий из людей, непосредственно вершащих правосудие, будет иным — лучше¹.

¹ Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М., 2006. С. 7.

Издrevле правосудию придавалось огромное значение в системе организации общества, что нашло выражение в известной римской формуле «*justitia fundamentum regnorum*» («правосудие — основа государства»). Вместе с тем не только первые государственные образования вершили правосудие посредством своих властных органов. Еще в условиях родоплеменного строя существовали архаические формы суда, основанные на судебном авторитете вождя и старейшин, которые разрешали споры, возникающие внутри племени¹.

Само же упоминание о правосудии в древнерусской истории, как указывается в многочисленных современных исследованиях, посвященных становлению и развитию суда в России, впервые встречается в летописи «Повесть временных лет»² (XII в.), свод которой охватывает события еще до пришествия варягов на Русь и, в частности, до подписания договоров между Русью и Византией в 911, 944 и 971 гг.

Слово «правосудие» также исконно русское. Оно состоит из двух частей: право и суд. Следовательно, всякий раз, говоря о правосудии, мы воспринимаем его как правый (т.е. основанный на праве) суд.

Именно в таком значении правосудие понималось в общественном сознании дореволюционной России. Например, в толковом словаре В.И. Даля оно определялось как «правый суд, решение по закону, по совести... правда»³. Такое же восприятие правосудия отражено и в актах великой Судебной реформы 1864 г., целью которых, как подчеркивал Указ Александра II Правительствующему сенату от 20 января 1864 г., было «водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону, которое должно быть постоянным руководителем действий всех и каждого, от высшего до низшего...»⁴. И далее: «...власть судебная принадлежит: мировым судьям, съездам мировых судей, окружным судам, судебным палатам и Правительствующему сенату...»⁵.

¹ Мальцев Г.В. Культурные традиции права. М., 2013. С. 243.

² См.: Повести Древней Руси XI–XII века / сост. Н.В. Поньрко; вступ. ст. Д.С. Лихачева. Л.: Лениздат, 1983. С. 129, 131.

³ См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1865. Ч. 3. С. 425.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. ее императ. величества канцелярии, 1830–1885. Тип. Т. 55 и Общ. алф. указ.: Гос. тип. Т. 39: 1864–1867, отд-ние 2: от № 41319–41641, 41473. 1867.

⁵ Там же. С. 180 (<http://elibrary.ru/nodes/394-t-39-1864-otd-nie-2-ot-41319-41641-1867#mode/inspect/page/184/zoom/6> (дата обращения: 20.02.2021)).

Утвержденные этим Указом Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, закрепившие общие начала судоустройства, гражданского и уголовного процесса, ознаменовали первые в отечественной истории попытки организационного обособления судебных органов от административных на местном уровне государственного управления и появление понятия «судительной» (судебной) власти; данный термин был введен в законодательство об устройстве судебной системы и внедрен в правоповедение¹.

Не случайно спустя несколько лет после выхода Указа 1864 г. профессор канонического права Московского университета Н.К. Соколов так определял громадное значение Судебной реформы 1864 г.: «Суд, основанный на твердых началах, — писал он, — независимый от внешних и случайных влияний и пользующийся общественным доверием, есть, без всякого сомнения, одно из величайших благодетелей, которое только может доставить государство своему гражданину»².

Главным завоеванием Судебных уставов являлось то, что в них был провозглашен целый ряд демократических принципов осуществления правосудия: гласность, устность и состязательность судопроизводства, равенство всех перед законом и судом, отказ от роли суда как административного придатка и установление подчинения судей не администрации, а закону, предоставление сторонам возможности обращаться за профессиональной юридической помощью, создание всесословного суда, отделение суда от администрации, введение суда присяжных, несменяемость судей, выборность мировых судей и присяжных заседателей, в связи с чем была реорганизована прокуратура и учреждена адвокатура, введен институт судебных следователей³.

Новые государственные и правовые условия, сложившиеся после проведения Судебной реформы, существенным образом отразились на формировании научных представлений о судебной власти и правосудии. Так, в наиболее обобщенном виде судебная власть рассматривалась как институт правосудия, включающий систему судов, его отправляющих, сам процесс и результат функционирования судов⁴.

¹ См.: *Ефремова Н.Н.* Страницы истории: генезис судебной власти в России // Государство и право. 2005. № 11. С. 88–94.

² Цит. по: *Джанишев Г.А.* Эпоха великих реформ. М., 2008. Т. 2. С. 34.

³ См., например: *История русской адвокатуры: в 3 т.* М., 1914–1916. М., 1914. Т. 1: Адвокатура, общество и государство: 1864–20/XI.1914 / И.В. Гессен. С. 61–86; *История отечественного государства и права: учебник* / отв. ред. И.А. Исаев. М., 2012. С. 432.

⁴ *Ефремова Н.Н.* Указ. соч. С. 88–94.

Еще одним компонентом понятия правосудия считался судейский корпус и судьи, его вершащие.

Кстати, аналогичный подход к пониманию правосудия встречается и в современной юридической литературе. Например, М.И. Клеандров выделяет три его составляющие: судоустройство, судопроизводство и статус судей, подчеркивая, что лишь эта триада позволяет охарактеризовать правосудие в полном объеме и всесторонне¹.

В дореволюционный период исследованию указанных критериев правосудия было посвящено немало работ прежде всего по уголовно-процессуальному и государственному праву. Среди них, несомненно, заслуживают особого внимания научные труды таких классиков отечественной правовой мысли, как С.И. Викторский, Г.А. Джаншиев, И.Я. Фойницкий, С.В. Познышев, Н.Н. Полянский, Б.Н. Чичерин, Е.М. Коркунов, С.А. Котляревский, исследования которых неоднократно переиздавались в современной России.

Во-первых, эти ученые и общественные деятели были одними из первых, кто ввел в юридический оборот наряду с понятием «правосудие» термин «судебная власть». Во-вторых, что не менее важно, они стремились систематизировать существующее представление о судебной власти, о социальной и государственной природе правосудия, о его месте и роли в государственном управлении.

Характерно, что в ту историческую эпоху формирование отношения к судебной власти и доктринальных основ правосудия происходило в двух направлениях: организационном, которое заключалось в попытке определить судебную власть через систему судебных органов государства, осуществляющих правосудие путем рассмотрения уголовных и гражданских дел, и функциональном, в рамках которого судебная власть понималась как деятельность по рассмотрению судебных дел.

Определение судебной власти через систему судебных учреждений развивал известный русский процессуалист профессор И.Я. Фойницкий, который в 1910 г. писал: «Судебная власть образует систему подчиненных закону органов, призванных к применению закона в порядке судебного производства»². Рассматривая вопрос о роли судебной власти в государстве, он подчеркивал, что «судебная власть, получая право существования в законе и силу во власти представительной, в свою очередь, служит и ограждает законные интересы правительственной

¹ Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее и будущее. С. 16.

² Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 1. С. 158.

власти»¹. Однако четкой границы между понятиями «суд», «судебная власть» и «правосудие» автор не проводил, отождествляя правосудие как с судом, так и с самой судебной властью. Называя суд беспристрастным посредником в споре между двумя заинтересованными лицами (сторонами)², И.Я. Фойницкий указывал, что суд «служит не частным интересам отдельных лиц, отдельных общественных кружков или отдельных ведомств, а общим государственным интересам правосудия... все судебные решения постановляются именем государства», поэтому «в современном государственном строе суд есть функция государственной власти»³. В свою очередь основную задачу суда И.Я. Фойницкий видел в обязанности «доставить правосудие населению», а к функциям суда относил не только разрешение уголовных и гражданских дел от имени государства, но и необходимость охраны прав и свобод граждан, что, по его мнению, было совершенно немыслимо без обоюдной ответственности государства и личности⁴.

Отсутствие достаточной четкости и ясности в понимании сущности судебной власти не препятствовало развитию научных представлений автора о правосудии, основное содержание которого он раскрывал через характеристику судебной системы, принципов организации и деятельности суда, правового статуса судей, взаимоотношений суда с другими государственными органами⁵.

Современник И.Я. Фойницкого, другой выдающийся русский специалист в области уголовного процессуального права — С.В. Познышев также полагал, что правосудие находит свое отражение в базовых принципах судоустройства, судопроизводства и в статусе судьи, в основе которых должны лежать выборность, несменяемость и ответственность судей, исключительность судейской должности и надзор за судебными постановлениями⁶. Однако, в отличие от И.Я. Фойницкого, судебную власть С.В. Познышев определял с точки зрения не организационного, а функционального подхода, рассматривая ее в качестве ветви власти государственной, «которая должна быть осуществляема отдельными органами, не несущими функций административных или законо-

¹ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. Т. 1. С. 158.

² Там же. С. 7.

³ Там же. С. 8.

⁴ Там же.

⁵ Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. 4-е изд. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1912. С. 157–477.

⁶ Познышев С.В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М.: Г.А. Леман, 1913. С. 136–154.