

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-116-121

ЗАПРЕТ ПОВОРОТА К ХУДШЕМУ В СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НА ПРИМЕРЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ТАРИБО Евгений Васильевич*

✉ avdeykoag@yandex.ru

Сенатская пл., 1, Санкт-Петербург, 190000, Россия

***Аннотация.** В статье исследуется запрет поворота к худшему: то, как он закреплен в законодательстве об административных правонарушениях, и то, как он проявляет свое действие в судебной практике. Как показывает анализ законодательства и судебной практики, суды общей юрисдикции и арбитражные суды по-разному понимают и применяют данный запрет. Это вызвано неодинаковыми законодательными и организационными основами, на которых базируется процесс привлечения к административной ответственности, в который вовлечены суды общей и арбитражной юрисдикций. В статье отмечается, что положения проекта нового КоАП, разработанного еще Госдумой шестого созыва, указывают на возможное сокращение сферы действия данного запрета. В связи с этим автор приходит к выводу, что законодателю и судам предстоит определиться в отношении концептуально единого подхода к проблеме действия запрета поворота к худшему в сфере административной ответственности.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, производство по делу об административном правонарушении, пересмотр дел об административных правонарушениях, запрет поворота к худшему.*

Prohibition of Turning to a Worse Scenario in Judicial Activity: on the Example of Consideration of the Cases on Administrative Offenses

Taribo Evgenii V.**

✉ avdeykoag@yandex.ru

1 Senatskaya square, St. Petersburg, 190000, Russia

***Abstract.** The article explores the prohibition of turning to a worse: how it is enshrined in the legislation on administrative violations, and how it manifests its effect in judicial practice. As analysis of legislation and judicial practice shows, courts of general jurisdiction and arbitration courts differently understand and apply this prohibition. This is due to the different legislative and organizational bases on which the process of bringing to administrative responsibility is based, in which courts of general and arbitration jurisdictions are involved. The*

* Начальник Управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда Российской Федерации, доцент кафедры конституционного и административного права Северо-Западного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук.

** Head of the Department of Constitutional Fundamentals of Public Law of the Constitutional Court of the Russian Federation, Docent of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Northwest Institute of Management of the Russian Academy of Science Under the President of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences.

article notes that the provisions of the draft of the new Code on Administrative Offenses, developed by the State Duma of the 6th convocation, point to a possible reduction of the scope of this ban. In this regard, the author comes to the conclusion that the legislator and the courts are to decide on a conceptually unified approach to the problem of the prohibition of turning to the worst in the field of administrative responsibility.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offense, proceedings in the case of an administrative offense, review of cases of administrative violations, prohibition of turning for the worse.*

Запрет поворота к худшему при пересмотре дел об административных правонарушениях в равной мере распространяется на производство в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах. Однако в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов наблюдаются концептуально разные подходы к применению данного запрета. Если в практике арбитражных судов отдается приоритет принципу неотвратимости ответственности за совершение административного правонарушения и запрет на поворот к худшему имеет ограниченное действие, то в практике судов общей юрисдикции доминирует более либеральный подход. Поворот к худшему при пересмотре дел в судах общей юрисдикции невозможен не только по жалобе привлеченного к административной ответственности, но и при наличии ряда других обстоятельств (истечение сроков давности привлечения к административной ответственности на момент пересмотра дела и т. д.). Отличия вызваны неодинаковыми законодательными и организационными основами, на которых базируется процесс привлечения к административной ответственности, в который вовлечены суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Одна из причин заключается в том, что если суды общей юрисдикции применяют только Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс), то арбитражные суды при пересмотре соответствующих дел применяют также Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ). Рассмотрим подробнее, как запрет поворота к худшему отражен в законодательных нормах, а также как он применяется в судебной практике.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в п. 2 ч. 1 ст. 30.7 предусматривает, что по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении решение об изменении постановления может быть вынесено, если при этом не усиливается административное

наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление. При этом данный Кодекс допускает принятие решения об отмене постановления и возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 30.7).

В силу приведенных положений суд, рассматривающий жалобу, в любом случае не может ухудшить положение лица, привлекаемого к административной ответственности, вне зависимости от того, кем подана жалоба. Это правила, касающиеся рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях.

Правило, аналогичное п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, закреплено данным Кодексом и для порядка рассмотрения жалоб на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов (второй пересмотр или условно «кассационная инстанция»). В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, решение об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста может быть вынесено, если допущенные нарушения данного Кодекса и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение

лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение.

Пересмотр дела и новое (повторное) рассмотрение дела имеют одно принципиальное отличие. При собственно пересмотре дела (т. е. при рассмотрении жалобы на постановление) взыскание не может быть усилено, но при повторном рассмотрении дела, решая вопрос о наложении взыскания на виновного, юрисдикционный орган не связан правилом недопустимости поворота к худшему [1, с. 180]. Это означает, что, отправляя дело на новое рассмотрение по жалобе потерпевшего в связи с мягкостью наказания, суд не совершает поворот к худшему, поскольку сам он наказание не ужесточает. Наказание может быть усилено только при новом рассмотрении дела. Что же касается ситуации, когда постановление отменяется судом по жалобе правонарушителя и дело направляется на новое рассмотрение, то Президиум Верховного Суда Российской Федерации подчеркнул: «принцип «невозможности ухудшения положения лица по его же жалобе» не может быть нарушен»¹.

Что касается рассмотрения арбитражными судами дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, то действует следующий порядок.

Согласно п. 1 ст. 207 АПК РФ дела об оспаривании решений государственных органов, иных органов, должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом рассматривать дела об административных правонарушениях (далее – административные органы), о привлечении к административной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, рассматриваются арбитражным судом по общим правилам искового производства, предусмотренным данным Кодексом, с особенностями, установленными в главе 25 данного Кодекса и федеральном законе об административных правонарушениях.

Согласно п. 2 ст. 207 АПК РФ производство по делам об оспаривании решений административных органов возбуждается на основании заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономи-

ческой деятельности, об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности, а также на основании заявлений потерпевших.

Таким образом, как видно из приведенных законоположений, в арбитражном процессе тот же состав подателей жалоб на постановления по делу об административном правонарушении – лицо, привлеченное к ответственности, и потерпевший и в силу отсылочной нормы также действуют правила, предусмотренные ст. 30.7 КоАП РФ.

Вместе с тем ст. 211 АПК РФ предусматривает, что в случае если при рассмотрении заявления об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности арбитражный суд установит, что оспариваемое решение или порядок его принятия не соответствует закону, либо отсутствуют основания для привлечения к административной ответственности или применения конкретной меры ответственности, либо оспариваемое решение принято органом или должностным лицом с превышением их полномочий, суд принимает решение о признании незаконным и об отмене оспариваемого решения полностью или в части либо об изменении решения (п. 2). В резолютивной части решения по делу об оспаривании решения административного органа должны содержаться указание на признание решения незаконным и его отмену полностью или в части, либо на отказ в удовлетворении требования заявителя полностью или в части, либо на меру ответственности, если она изменена судом (подп. 3 п. 4 ст. 211 АПК РФ).

Таким образом, в отличие от КоАП РФ АПК РФ не предусматривает в случае отмены решения административного органа о привлечении к административной ответственности по жалобе потерпевшего на мягкость примененного административного наказания возможности возвращения дела на новое рассмотрение административному органу.

Изменить наказание на более суровое самостоятельно в силу п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ он также не может. Обязательность этого правила для арбитражных судов подчеркнута в абзаце втором п. 16 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

¹ *Обзор законодательства и судеб. практики Верхов. Суда Рос. Федерации за четвертый квартал 2008 г. : утв. постановлениями Президиума Верхов. Суда Рос. Федерации от 25 марта 2009 г., от 4 марта 2009 г. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».*

от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому суду необходимо учитывать положения п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, в силу которых не допускается такое изменение оспариваемого решения, которое повлечет усиление административного наказания или иным образом ухудшит положение лица, привлеченного к административной ответственности.

В связи с этим арбитражный суд может только отменить решение административного органа о привлечении к административной ответственности. Административный же орган вправе возобновить производство по делу об административном правонарушении с учетом сроков давности привлечения к административной ответственности, заново рассмотреть дело и назначить соразмерное наказание. При этом, как разъяснил Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», суду необходимо исходить из того, что после принятия им решения об отказе в привлечении к ответственности либо о признании незаконным и об отмене постановления административного органа по основаниям, предусмотренным ст.ст. 2.9 и 24.5 КоАП РФ, в силу ст. 29.9 КоАП РФ является неправомерным дальнейшее осуществление административным органом производства по этому делу (составление протоколов, проведение административного расследования, вынесение постановлений и т. п.). То есть возобновление производства по делу об административном правонарушении исключается только в случае отмены решения административного органа в связи с малозначительностью деяния, а также в связи с наличием оснований для прекращения производства по делу (отсутствие события правонарушения, отсутствие состава правонарушения, амнистия и др.).

Более сложная ситуация возникает в случае, когда обжалуемое решение о привлечении к административной ответственности принято самим арбитражным судом. Такое решение обжалуется в апелляционном порядке по общим правилам АПК РФ.

В соответствии со ст. 269 АПК РФ по результатам рассмотрения апелляционной жалобы арбитражный суд апелляционной инстанции вправе: 1) оставить решение арбитражного суда первой инстанции без изменения, а апелляционную жалобу – без удовлетворения; 2) отменить или изменить решение суда первой инстанции полностью или в части и принять по делу новый судебный акт; 3) отменить решение полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить исковое заявление без рассмотрения полностью или в части.

То есть опять же возвратить дело на новое рассмотрение в арбитражный суд, принявший решение о привлечении к административной ответственности, суд апелляционной инстанции не может. Суд же, принявший решение о привлечении к административной ответственности, по своей инициативе не может возобновить производство по делу об административном правонарушении. Для возобновления требуется повторное обращение административного органа с заявлением о привлечении к административной ответственности. На практике это приводит к тому, что арбитражные суды апелляционной инстанции оставляют решения по делам о привлечении без изменения, а жалобы потерпевших на мягкость примененного наказания – без удовлетворения². Все это затрудняет действенность гарантий защиты прав потерпевших в случае, если он полагает мягким назначенное наказание. В то же время в ситуации, когда на момент принятия решения по апелляционной жалобе истекли сроки давности привлечения к административной ответственности, оставление без изменения решения о привлечении к административной ответственности в большей степени соответствует интересам потерпевшего, чем его отмена.

Из этого, в частности, исходил Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 21 мая 2015 г. № 1161-О. В указанном определении он отметил, что пп. 2 и 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, исходя из ст. 50 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, согласно которой никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление и которая, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановление от 14 февраля 2013 г. № 4-П, определение от 17 февраля 2015 г. № 242-О и др.), имеет общее значение и распространяется

² Постановление Семнадцатого арбитраж. апелляц. суда от 20 марта 2015 г. по делу № А71-11380/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

на законодательство об административных правонарушениях, устанавливающих запрет на ухудшение положения лица, в отношении которого вынесено постановление (запрет поворота к худшему) судом, рассматривающим жалобу на постановление, и направлены на обеспечение права данного лица на обжалование постановления. При этом в условиях действия данного запрета п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ в целях защиты прав потерпевшего предусмотрена возможность отмены постановления и возвращения дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания. В то же время положение п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ не препятствует суду, исходя из принципа справедливости, оставить постановление, обжалованное потерпевшим ввиду мягкости примененного наказания, без изменения, если его отмена фактически повлечет за собой освобождение от ответственности в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности.

И еще раз необходимо указать на особенности апелляционной стадии пересмотра постановления арбитражного суда о привлечении правонарушителя (юридического лица или индивидуального предпринимателя) к административной ответственности. Статья 268 АПК РФ «Пределы рассмотрения дела арбитражным судом апелляционной инстанции» прямо предусматривает, что при рассмотрении дела в порядке апелляционного производства арбитражный суд по имеющимся в деле и дополнительно представленным доказательствам повторно рассматривает дело (п. 1). Вот поэтому и не нужно по АПК РФ на стадии апелляции отправлять дело на новое (повторное) рассмотрение, поскольку апелляция и так представляет собой повторное рассмотрение. Повторное рассмотрение, совмещенное с пересмотром решения суда первой инстанции. Причем на стадии кассационного и надзорного пересмотра по АПК РФ у арбитражного суда есть полномочие вернуть дело на новое рассмотрение, в том числе и для целей ужесточения наказания (ст.ст. 287 и 308.11). Также следует иметь в виду, что установленный АПК РФ порядок рассмотрения апелляционных, кассационных и

надзорных жалоб является общим для всех категорий дел: для искового производства, для производства по делам об административных правонарушениях и т. д.

Сроки давности привлечения к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей позволяют ужесточить наказание после того, как дело будет направлено арбитражными судами кассационной и надзорной инстанций для нового рассмотрения. В соответствии с ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ судьи арбитражных судов рассматривают дела об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, законодательства об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, о градостроительной деятельности, о промышленной безопасности, об исполнительном производстве, о техническом регулировании, об электроэнергетике, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, срок давности привлечения к которым составляет один год со дня совершения правонарушения, и к правонарушениям в области законодательства о несостоятельности, срок давности по которым составляет три года со дня совершения правонарушения (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).

В КоАП РФ судебный пересмотр не вступивших в силу постановлений о привлечении к административной ответственности, как правило, не может быть апелляционным, т. е. «повторным судебным», в том числе потому, что проверяются в основной массе постановления несудебных (административных) органов. На стадии проверки не вступивших в силу постановлений о привлечении гражданина к административной ответственности у суда общей юрисдикции есть полномочие сразу отправить дело на новое рассмотрение, в том числе в целях возможного ужесточения наказания. И это оправдано тем, что сроки давности привлечения к административной ответственности по составам «для граждан» очень короткие (по общему правилу – два месяца, если наказание было назначено судом – три месяца со дня совершения правонарушения).

В продолжение темы сроков давности привлечения к административной ответственности следует также отметить разное отношение к факту

их истечения на момент пересмотра дела в практике судов арбитражной и общей юрисдикции. Арбитражный суд проверяет соблюдение сроков давности привлечения к административной ответственности только административным органом. Если сроки давности на момент рассмотрения дела арбитражным судом истекли, это обстоятельство не связывает ему руки. Арбитражный суд апелляционной (кассационной) инстанции вправе удовлетворить жалобу административного органа, которым не нарушены сроки давности при привлечении к административной ответственности, хотя сроки давности истекли к моменту рассмотрения такой жалобы. Соответствующий судебный акт, которым было отменено решение административного органа о привлечении к административной ответственности, может быть отменен, а по делу принят новый судебный акт (п. 2 ст. 269 и п. 2 ч. 1 ст. 287 АПК РФ). Суд общей юрисдикции в случае истечения срока давности, отменяя решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, прекратит производство по делу на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 и п. 3 ч. 1 ст. 30.7 (или п. 4 ч. 2 ст. 30.17) КоАП РФ. Иначе правовое положение лица, в отношении которого было вынесено административным органом постановление о привлечении к административной ответственности, было бы ухудшено.

Госдумой прошлого шестого созыва был разработан проект нового КоАП РФ, который так и не был представлен для голосования в первом чтении. В нем виден отход от либеральной модели запрета на поворот к худшему, что дает основания для выработки общего концептуаль-

ного подхода по этому вопросу в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Так, в ч. 1 ст. 47.27 главы 47 «ПЕРЕСМОТР ПОСТАНОВЛЕНИЙ И РЕШЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ СУДЬЯМИ» проекта КоАП РФ содержится следующее положение:

«постановление (решение) о привлечении к административной ответственности могут быть изменены в сторону ухудшения положения лица, привлеченного к административной ответственности, не иначе как по жалобе должностного лица (представителя) органа, возбудившего дело об административном правонарушении, по протесту прокурора либо по жалобе потерпевшего, его законных представителей и (или) представителей вне зависимости от категории административного правонарушения».

Из данного положения проекта КоАП РФ следует, что постановление и решение могут быть изменены в сторону ужесточения наказания судом, осуществляющим пересмотр, кроме случаев, когда жалоба подана от лица, привлеченного к ответственности. Это правило приближено к регулированию пересмотра приговоров в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (ст. 389.24), и действует оно только для пересмотра постановлений судами. Административный орган при пересмотре ухудшить не может, а может только направить на новое рассмотрение. Проект нового КоАП РФ все еще не принят, и законодателю, а также судам еще предстоит определиться в отношении концептуально единого подхода к проблеме действия запрета поворота к худшему в сфере административной ответственности.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. 201 с.

References

1. Bakhrakh D. N. *Administrativnaya otvetstvennost' grazhdan v SSSR* [Administrative Responsibility of Citizens in the USSR]. Sverdlovsk, Ural University Publ., 1989. 201 p.