



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**»

Институт правовых исследований

Действующий АПК VS «проект КоАП» – шаг на 10 лет назад

Путеводитель
по процессуальным различиям
кодексов

Москва | 21 января | 2016

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ, ПРЕДУСМОТРЕННОМ ДЕЙСТВУЮЩИМ АПК РФ И ПРОЕКТОМ КОАП РФ

ВВЕДЕНИЕ

В начале декабря 2015 года Институтом правовых исследований НИУ Высшая школа экономики был представлен доклад «**Проект Кодекса об административных правонарушениях – старт новой судебной реформы?**».

В данном докладе специалистами Института был проведен комплексный анализ предложенного для общественного обсуждения проекта нового Кодекса

Проведенный анализ свидетельствует, что принятие проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в предлагаемой группой депутатов редакции радикально изменит порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Знаковыми и влекущими за собой серьезные системные последствия для бизнеса и государства, из представленных в Проекте новелл являются:

1. Изменение подведомственности значительной части споров об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с арбитражных судов на суды общей юрисдикции;
2. Отказ от рассмотрения дел в порядке, предусмотренном Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

И если в части подведомственности споров разработчиками проекта, судя по обновленной редакции документа, внесенный в Государственную Думу для рассмотрения в первом чтении, рекомендации были учтены и изменения внесены, то с «процессуальной» точки зрения ситуация, к сожалению, не изменилась.

Хотя именно в части «процесса», по нашему мнению, кроется главная опасность – опасность безвозвратной утери наработанной более чем за десятилетие интенсивного правоприменения судебной практики. Это, в свою очередь, чревато значительным ухудшением правовой защиты интересов и государства и бизнес-сообщества.

Фактически – речь идет о «процессуальном шаге назад» длиной в 10 лет.

ПРОБЛЕМЫ И РИСКИ

Существующий проект КоАП, по сути предлагает «унифицированный порядок» рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности, обязательный как для судов общей юрисдикции, так и для арбитражных судов. Данный подход принципиально исключает применение процессуальных норм АПК РФ к производству по этой категории дел (действующая глава 25 АПК).

Предложенная Проектом процессуальная «унификация» для споров, связанных с привлечением к административной ответственности предпринимателей (коммерческих организаций и ИП) влечет как раз прямо противоположные последствия – отказ от единого для экономических дел процессуального порядка рассмотрения споров, предусмотренного АПК РФ.

Проект КоАП в представленном виде представляет из себя синтез положений действующего КоАП и норм гражданско-процессуального законодательства, при этом специфические для экономического правосудия нормы АПК РФ (его институты) практически не нашли своего отражения в тексте.

Действующий процессуальный порядок АПК РФ предполагает продуманный и хорошо зарекомендовавший себя подход к рассмотрению любых экономических споров (и связанных

с ними дел), включающий сбалансированные нормы о подготовке дела к судебному заседанию, институты оставления документа без движения, без рассмотрения, приостановления производства.

Главное, что отличает процессуальный порядок Проекта КоАП от действующего порядка АПК РФ – это количество инстанций, их полномочия, сочетание коллегиального и единоличного рассмотрения.

АПК РФ предусматривает классическую (для арбитражной системы) трехуровневую систему (первая инстанция – апелляция – кассационная инстанция). При этом первая инстанция и апелляция (в пределах доводов жалобы) рассматривают дело по существу, оценивая доказательства и устанавливая обстоятельства, кассация – проверяет правильность применения норм материального и процессуального права. В апелляционной и кассационной инстанциях дела рассматриваются коллегиально в судебном заседании с вызовом сторон.

Предложенная Проектом КоАП процессуальная схема ограничивает коллегиальное рассмотрение дел в апелляционной и кассационной инстанции (исходя из категории состава административного правонарушения).

Особенностью Проекта КоАП является также отсутствие четкого определения оснований обжалования и процессуальной компетенции кассационной инстанции – не ясно, по каким основаниям обжалуются судебные акты по делу о привлечении к административной ответственности в кассационную инстанцию и в каких объемах кассация рассматривает дело.

Это ведет к отсутствию необходимой правовой определенности в отношении полномочий и пределов пересмотра в кассационной инстанции, неоправданному увеличению процессуальной деятельности судов кассационной инстанции (переоценка доказательств и обстоятельств дела).

Также обращает на себя внимание отсутствие в Проекте КоАП традиционных и полезных процессуальных институтов, таких как предварительное судебное заседание, оставление (заявления, жалобы) без движения, оставление (заявления, жалобы) без рассмотрения, предварительное направление жалоб сторонам по делу и т.д.

Таким образом, Проект КоАП влечет серьезные процессуальные ограничения для участников экономических споров по сравнению с действующим порядком АПК РФ, лишая их преимуществ арбитражного процесса – коллегиальности, гарантированности рассмотрения (за некоторыми исключениями) в трех инстанциях, рассмотрение дела в судебном заседании с вызовом сторон и прочих.

Игнорирование в Проекте КоАП традиционного для экономического правосудия процессуального порядка и отдельных институтов нельзя признать оправданным, поскольку это влечет «расчленение» процесса по делам, связанным с экономической деятельностью – дела по привлечению к административной ответственности будут рассматривать в порядке отличном от рассмотрения иных категорий дел (связанных с применением гражданского законодательства и административных дел).

Авторы проекта не пояснили смысла и преимуществ предлагаемой «процессуальной» унификации и отказа от правил АПК РФ. Представляется, что такая «унификация» является «самоцелью» Проекта, в то время как отказ от норм и правил АПК РФ при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности влечет вполне осязаемое ограничение процессуальных прав и гарантий, которые имеют участники экономических споров в соответствии с правилами АПК РФ.

Кроме того, отказ от правил и институтов АПК РФ, составляющих специфику арбитражного правосудия, противоречит основным принципам нормативного регулирования процесса – в составе которого законодатель традиционно выделял специфический процесс по экономическим спорам (арбитражный процесс). Даже в условиях формирования единого процессуального Кодекса (насколько можно судить из публичных редакций этого документа) учтены специфика и институты арбитражного процесса.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ КОДЕКСОВ

Принципиально различия между процессуальным порядком, предусмотренным действующим АПК и Проектом КоАП можно разделить на три большие группы:

- 1). Различия в принципах и общих подходах (пределы обжалования, составы судов, присутствие сторон, ухудшение положения, переквалификация).
- 2). Различия в отдельных институтах (подготовка дела к судебному заседанию, оставление без рассмотрения, приостановление производства, оставление без движения, направление копий заявлений и жалоб и т.д.).
- 3). Отличия в процессуальных деталях (наименование судебных актов, отводы и т.д.).

К числу принципиальных отличий могут быть отнесены:

- (1). Различия в инстанциях, составах судов и их процессуальных полномочиях (пределах обжалования).
- (2). Различия в вопросе возможности ухудшения положения лица, привлекаемого к ответственности, при пересмотре Постановления о привлечении к административной ответственности.
- (3). Различия в вопросе переквалификации административного правонарушения.

Различия в инстанциях (полномочиях инстанций и пределах пересмотра дел) заключаются в том, что АПК РФ предусматривает трехуровневый порядок рассмотрения дел, где каждая инстанция имеет свой объем процессуальных полномочий (пределов рассмотрения и пересмотра) и соответствует отдельному суду (суд субъекта, апелляционный суд, суд округа). Это позволяет добиться быстрого и эффективного движения дела по инстанциям и производства в каждой из инстанций. ПРОЕКТ КоАП выделяет два уровня обжалования – обжалование вступивших в силу актов и обжалование не вступивших в силу актов. При этом пределы обжалования в каждую из инстанций не определены.

Также к очевидным недостаткам ПРОЕКТА КоАП относится ограничение коллегиального рассмотрения дел в судах апелляционной и кассационной инстанций и отказ от полноценного судебного заседания (с присутствием сторон) при рассмотрении жалоб на вступившие в силу судебные акты по делу о привлечении к административной ответственности (в ряде случаев).

Различия в вопросе ухудшения положения лица, привлекаемого к административной ответственности.

АПК РФ не ограничивает суды в возможности применения более строгого наказания виновному лицу при пересмотре судебных актов о привлечении к административной ответственности. ПРОЕКТ КоАП существенно сужает полномочия каждого вышестоящего суда в вопросе ухудшения положения привлекаемого к ответственности лица: в суде апелляционной инстанции это может быть сделано только по жалобе должностного лица и/или потерпевшего. При обжаловании вступившего в законную силу Постановления – только по жалобе потерпевшего. Такой подход нарушает разумный баланс частных и публичных интересов.

Различия в отдельных процессуальных институтах включают в себя:

1. Различия в порядке подготовки дела к судебному заседанию в суде первой инстанции: АПК РФ предусматривает предварительное судебное заседание, ПРОЕКТ КоАП предоставляет право судье самостоятельного готовить дело к судебному заседанию по существу.
2. АПК РФ содержит институты, позволяющие эффективнее разрешать отдельные процессуальные вопросы: «предварительное направление копий жалоб», «оставление заявления (жалобы) без движения», «приостановление производства», «Оставление заявления (жалобы) без движения». В ПРОЕКТ КоАП не включены соответствующие механизмы, что может привести к процессуальной неопределенности и затруднить производство по делу.

Ниже приводятся конкретные детальные примеры различий процессуального порядка, носящих, на наш взгляд, принципиальный характер и способных в значительной степени ухудшить уровень правовой защиты участников судебных споров.

1. Процессуальные отличия процедур привлечения судом к административной ответственности
(глава 25 АПК РФ, а также общие положения АПК РФ в отношении искового производства и глава 45 Проекта КоАП)

Порядок АПК РФ	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Подготовка дела к судебному разбирательству	Подготовка дела к рассмотрению в арбитражном суде завершается предварительным судебным заседанием (ст. 136 АПК РФ). Правило распространяется, в том числе, на производство по делам о привлечении к административной ответственности.	Проведение предварительного судебного заседания не предусмотрено. Судья самостоятельно готовит дело к рассмотрению (45.1 Проекта КоАП).	Отсутствие Предварительного судебного заседания – большой недостаток, поскольку предварительное заседание позволяет разрешить важные процессуальные вопросы – истребования доказательств, предъявление сторонами доказательств, уточнения своих позиций и т.д. В Проекте КоАП эти вопросы выносятся в заседание по существу, что приведет к систематическому отложению таких заседаний для разрешения процессуальных препятствий (истребованию доказательств, ознакомлению с представленными доказательствами и т.д.).
Требования к предварительному раскрытию доказательств	Стороны обязаны раскрыть все доказательства по делу до начала судебного заседания (п.3, 4 ст.65 АПК РФ).	Проект не содержит четкого требования к заблаговременному (до судебного заседания по существу) раскрытию доказательств.	Порядок АПК – прогрессивен и направлен на обеспечение процессуальных интересов лиц, участвующих в деле и обеспечению процессуальной экономии (устранению ситуаций с постоянным отложением дела).
Передача дела по подведомственности	Отсутствует возможность передачи дела по подведомственности (в СОЮ). В случае выявления факта неподведомственности дела арбитражному суду оно подлежит прекращению (пп1 п1 ст. 150 АПК РФ).	Проект допускает возможность передачи дел по подведомственности (пп5 п.1 ст. 45.8).	На сегодняшний день нет процессуального механизма передачи дел из арбитражных судов в СОЮ и наоборот. В дополнение к такой норме Проекта КоАП необходимо детализировать порядок передачи дел и исключить споры о подведомственности между АС и СОЮ.
Критерии законности судебного акта и обеспечение единообразия (учет правовых позиций Верховного суда)	Критерием законности судебного акта арбитражного суда (в том числе, по делу о привлечении к административной ответственности) является соответствие закону, а также толкованию норм права, которые даны Президиумом и Пленумом ВС, Президиумом и Пленумом ВАС РФ (ст. 170 АПК РФ)	Постановление судьи по делу о привлечении к административной ответственности считается законным и обоснованным, если оно основано на доказательствах, которые были исследованы в суде и правильно применены положений КоАП (ст. 45.45 КоАП).	Подход АПК к законности судебного акта – шире и предполагает необходимость учитывать практику применения законодательства, установленную высшими судами.

Порядок АПК РФ	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Переквалификация административного правонарушения в суде	Возможна переквалификация судом действий (бездействий) привлекаемого к ответственности лица при наличии следующих условий: 1). В материалах дела достаточно доказательств для иной квалификации содеянного; 2). Новая квалификация не меняет лица, которое должно составлять протокол и обращаться с заявлением в суд; 3). Новая квалификация не влечет изменения подведомственности (п.8 Постановления Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 года №10).	Проект предусматривает возможность иной квалификации судом (нежели предусмотрена Протоколом) действий привлекаемого к ответственности лица в следующих случаях: если применяемая судом статья КоАП имеет единый родовый объект (со статьёй предложенной органом) и если в связи с иной квалификацией не произойдет ухудшения положения лица, привлекаемого к ответственности (п.2 ст. 45.43 Проекта КоАП).	Основным отличием АПК РФ в вопросе о переквалификации является отсутствие ограничений для такой переквалификации в виде недопущения ухудшения положения лица, привлекаемого к ответственности. Такое ограничение не является логичным – не понятно, почему суд (при наличии необходимых условий) не может правильно квалифицировать содеянное только потому, что новая статья содержит более строгое наказание.
Территориальная подсудность	Дела о привлечении к ответственности рассматриваются судом по месту нахождения или месту жительства лица, привлекаемого к ответственности. Заявление может быть подано в суд по месту совершения административного правонарушения, если оно не совпадает с местом нахождения или местом жительства привлекаемого к ответственности лица (ст. 203 АПК РФ)	Дела об административных правонарушениях рассматриваются по месту совершения или выявления административного правонарушения (п.1 ст. 43.5 Проекта КоАП).	АПК РФ предусматривает альтернативную территориальную подсудность (по выбору органа или должностного лица) в случае, если место совершения правонарушения не совпадает с местом нахождения (жительства) привлекаемого к ответственности лица. Проект однозначно предусматривает производство в судах по месту совершения правонарушения.
Общие процессуальные институты	АПК РФ предусматривает общие для всех видов производств (включая дела о привлечении к административной ответственности) институты, позволяющие выявлять процессуальные препятствия к осуществлению производства по делу – «оставление без рассмотрения», «приостановление производства по делу» (Глава 17, 18 АПК РФ).	Проект не содержит системного подхода к институтам «прекращения производства по делу» и «оставления без рассмотрения». В тексте Проекта есть указания на прекращение производства, но это касается случаев отсутствия оснований и условий привлечения к административной ответственности (пп. 3,4 п.1 ст. 45.43 Проекта КоАП). Прекращение производства для случаев процессуальных препятствий не предусмотрено.	Отсутствие полноценных институтов «прекращения производства» и «оставления без рассмотрения» влечет правовую неопределенность при возникновении обстоятельств, связанных с наличием тождественного спора в ином суде (или вступившего в силу акта по тождественному спору).

	Порядок АПК РФ	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий
Распределение бремени доказывания	В соответствии с п. 3 ст. 189 и п. 4 ст. 210 АПК обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для привлечения к административной ответственности, возлагается на административный орган, принявший оспариваемое решение.	В соответствии со ст. 40.6. Проекта лицо, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевший должны доказать обстоятельства, на которые они ссылаются. При рассмотрении дела об административном правонарушении судом обязанность по доказыванию возлагается на должностное лицо, направившее протокол об административном правонарушении на рассмотрение суда. В иных случаях действует общее правило о доказывании обстоятельств, на которые ссылается участник процесса.	Проект отказывается от гарантий, связанных с распределением бремени доказывания. По смыслу Проекта во всех случаях, за исключением рассмотрения судом дела на стадии привлечения ими юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к административной ответственности, участники процесса должны самостоятельно обеспечивать доказательствами свою позицию в деле. В частности, лица, обжалующие постановления (решения) о привлечении к административной ответственности, фактически должны обосновывать свою невиновность. Соответственно, если им не удастся привести достаточных доказательств своей невиновности, то им может быть отказано в жалобе, даже если административный орган не привел достаточных доказательств своей позиции. Это фактически сужает возможности лиц, привлекаемых к ответственности, по защите своих прав и законных интересов, создает дополнительные риски необоснованного привлечения к ответственности.
Состязательность сторон. Предоставление суду полномочий по отысканию объективной истины	Согласно ст. 66 и п. 5 ст. 210 АПК РФ, исходя из принципа состязательности, ограничены возможности суда по сбору доказательств.	Согласно п. 3 ст. 2.10, ст. 40.7. суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вправе истребовать доказательства и иные сведения по ходатайству лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, или по своей инициативе.	Таким образом, Проект не предусматривает каких либо ограничений при истребовании судом доказательств по собственной инициативе, что означает, по сути, ничем не связанный поиск объективной истины, отказ от принципа состязательности. Фактически создаются условия для превращения суда в обвинительный орган, которые по собственной инициативе отыскивает доказательства виновности. Это существенным образом снижает уровень гарантий прав и законных интересов юридических лиц и предпринимателей, создает риски обвинительного уклона при рассмотрении административных дел в арбитражных судах.

	Порядок АПК РФ	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий
Обеспечительные меры (арест имущества, арест счетов)	В действующем АПК РФ (глава 8) предусмотрен ряд гарантий прав и законных интересов ответчиков, появление которых исторически было обусловлено распространением практики недобросовестного использования обеспечительных мер (в том числе с целью переделов рынка, ликвидации бизнеса конкурентов, рейдерского захвата имущества и т.п.). К их числу следует отнести: <ul style="list-style-type: none"> • нормы о встречном обеспечении (ст. 94 АПК РФ); • взыскание убытков и компенсации в связи с обеспечением иска (ст. 98 АПК РФ). 	Проектом (ст. 41.20) предусматривается лишь требование соразмерности стоимости арестованного имущества размеру штрафа, не обеспеченное механизмами реализации. Иные гарантии отсутствуют. Проект (ст. 41.24) предполагает предоставление административному органу возможности ещё до вынесения Постановления о привлечении к ответственности (то есть до установления события правонарушения и виновности лица), использовать приостановление операций по счетам. Если учесть, что за правонарушения (при производстве по которым может применяться приостановление операций по счетам), предусмотрены высокие суммы штрафов (до 50 миллионов рублей), а сумма денежных средств, операции с которыми приостанавливаются, может быть равна штрафу, то такая мера фактически идентична временному запрету на осуществление деятельности.	Проект не предусматривает иных гарантий, в том числе предусмотренных АПК РФ институтов встречного обеспечения и компенсации, основанных на учете многолетнего опыта применения обеспечительных мер. Таким образом, Проект закладывает возможность произвольного ареста имущества без гарантий возмещения убытков и возможности требовать встречного обеспечения. Широкое применение ареста счетов даже для ограниченного количества составов может повлечь фактическое прекращение деятельности организаций и серьезные убытки для самих организаций, их участников и кредиторов. Кроме того, данная мера может использоваться для целей вытеснения с рынка продукции лица, привлекаемого к ответственности.

2. Процессуальные различия в производстве по пересмотру Постановлений (Решений) по делу о привлечении к административной ответственности (глава 25 АПК, нормы АПК об апелляционном производстве и глава 47 Проекта КоАП)

Порядок АПК РФ	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Возбуждение апелляционного производства	При разрешении вопроса о возбуждении апелляционного производства АПК РФ предусматривает институт «оставления без движения» (ст. 263 АПК РФ).	Проект не содержит традиционного для процессуальных кодексов института оставления жалобы без движения. В случае подачи жалобы, не отвечающей требованиям КоАП она возвращается заявителю (пп2 п1 ст. 47.16 Проекта КоАП).	Процессуальный институт оставления без движения позволяет оперативно устранять процессуальные недостатки жалобы и приложенных материалов, что ведет к процессуальной экономии и гарантирует интересы заявителя жалобы, особенно в свете сокращенных сроков апелляционного обжалования (при устранении дефектов жалобы она считается поданной в день первоначальной подачи).
Направление апелляционной жалобы сторонам	К апелляционной жалобе прилагаются копии документов, подтверждающих направление жалобы лицам, участвующим в деле. То есть обязанность направления жалобы и приложенных к ней материалов лежит на заявителе (п. 3,4 ст. 260 АПК РФ).	Проект не предусматривает общей обязанности по направлению копий апелляционной жалобы лицам, участвующим в деле, возлагая эту функцию на суд (ст. 47.11 КоАП). При этом предварительное направление жалобы (п.3 ст. 47.12) является обязательным только для органа (должностного лица) и прокурора.	Предусмотренный АПК РФ (традиционный для арбитражного производства) порядок направления копий жалоб – является эффективной гарантией интересов лиц, участвующих в деле и способом процессуальной экономии. Вариант КоАП, возлагающий обязанность направлять жалобы только на гос.орган и прокурора выглядит нелогичным и нарушающим баланс интересов сторон.
Состав суда	Суды апелляционной инстанции рассматривают дело коллегиальным составом (п.1 ст. 266 АПК РФ).	Проект предлагает усложненный вариант сочетания коллегиального/единоличного рассмотрения. По делам о грубых правонарушениях формируется коллегиальный состав, по значительным и менее значительным – дело смотрит единолично судья (ст. 47.8 Проекта КоАП).	Не ясен мотив и смысл разделения рассмотрения на уровне апелляционной инстанции на коллегиальное и единоличное (исходя из категории дела). Коллегиальное рассмотрение на стадии апелляционного производства предоставляет больше гарантий лицам участвующим в деле.
Процессуальные решения, выносимые по результатам рассмотрения жалоб	АПК РФ предусматривает четкий и короткий перечень процессуальных решений, которые может принять суд апелляционной инстанции по результатам рассмотрения жалобы: оставить судебный акт в силе; отменить или изменить и принять новый акт; отменить обжалуемый акт и прекратить производство по делу (или оставить заявление без рассмотрения) ст. 269 АПК РФ.	Проект КоАП предусматривает сложную систему процессуальных решений, принимаемых судом по результатам рассмотрения жалобы – 10 вариантов (ст.47.26). В числе этих вариантов – отмена с направлением дела на новое рассмотрение (п. 6,9 ст. 47.26 Проекта КоАП).	Отмена и направление дела на новое рассмотрение не соответствует полномочиям апелляционной инстанции, которая вправе пересматривать дело в полном объеме или рассмотреть его по правилам первой инстанции (п. 1, 6.1. ст. 268 АПК РФ).
Возможность ухудшения положения лица, привлекаемого к административной ответственности	АПК РФ не ограничивает суд в возможности изменения судебного акта нижестоящего суда или постановление органа, которое приведет к «ухудшению положения лица, привлекаемого к административной ответственности».	Проект КоАП серьезно ограничивает возможности изменения судебного акта (или Постановления о привлечении к ответственности), если это приведет к ухудшению положения лица, привлекаемого к ответственности. Такое изменение допустимо только по жалобе потерпевшего или должностного лица (ст. 47.27 Проекта КоАП).	Предложенные Проектом ограничения «поворота к худшему» для лица, привлекаемого к административной ответственности на стадии апелляционного обжалования не обоснованы и нелогичны. Апелляционная инстанция заново рассматривает дело и может выявить (или переоценить) обстоятельства с которыми связано назначение наказания, в этой связи ограничивать её в возможности выбора более строгого наказания неверно.

3. Процессуальные различия в порядке рассмотрения жалоб на вступившие в силу Постановления (Решения) о привлечении к административной ответственности и судебные акты по делу о привлечении к административной ответственности (глава 35 АПК РФ и ст.ст. 30.12 – 30.19 КоАП и параграф 3 главы 47 Проекта КоАП)

Порядок АПК и действующего КоАП	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Общий процессуальный порядок обжалования вступивших в законную силу судебных актов по делу о привлечении к административной ответственности	Вступившие в законную силу судебные акты АС по делам о привлечении к административной ответственности могут быть последовательно обжалованы в первую кассационную инстанцию (суды округов) и Верховный Суд. Кассационное обжалование имеет самостоятельное процессуальное регулирование в АПК РФ (глава 35). Обжалование в ВС регулируется действующим КоАП (п. 4.1. ст.30.13).	Проект КоАП предусматривает единый порядок (с общими процессуальными нормами) обжалования вступивших в законную силу Постановлений и принятых по результатам их обжалования Решений (параграф 3 главы 47 Проекта КоАП). Проект не выделяет отдельно кассационной и надзорной инстанций, из текста следует, что вступившее в силу Постановление (Решение) обжалуется в арбитражном кассационном суде округа, а затем в ВС.	Объединение двух уровней обжалования (в кассационных судах и ВС) в рамках одной общей процедуры обжалования вступивших в законную силу Постановлений (Решений) ведет к усложнению процессуальных норм, регулирующих соответствующие процедуры. В Проекте не проведено вообще предметного разделения между обжалованием в кассационные суды округов и ВС РФ. Из текста следует, что это две абсолютно идентичные по смыслу и направленности процедуры, разница между которыми только в суде, который рассматривает жалобу.
Сроки обжалования вступивших в законную силу судебных актов	АПК РФ предусматривает следующие сроки обжалования вступивших в законную силу судебных актов по делу о привлечении к административной ответственности: - 2 месяца (с момента вступления в силу) – кассационное обжалование в судах округов (глава 35 АПК РФ).	Проект КоАП содержит единый срок, в течение которого может быть обжаловано вступившее в силу Постановление (Решение) о привлечении к административной ответственности (в кассационном суде и ВС) – один год с момента вступления в силу последнего судебного акта по делу об административном правонарушении (ст. 47.41 Проекта КоАП).	Проект существенно увеличивает сроки обжалования вступивших в силу Постановлений (Решений) по делу о привлечении к административной ответственности – фактически до двух лет с момента вступления в силу Постановления о привлечении к ответственности (если следовать буквальному истолкованию статей проекта). Тем самым продлевается срок правовой неопределенности в отношении привлечения лица к ответственности и ставится под сомнение стабильность административных и процессуальных отношений.
Пределы обжалования судебных актов	АПК РФ содержит четкие пределы пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по делу о привлечении к административной ответственности - они пересматриваются на предмет соответствия нормам материального и процессуального права в пределах доводов жалоб заявителей. Также кассационные суды могут проверить соответствие выводов судов установленным обстоятельствам и доказательствам (ст.286 АПК РФ). Верховный Суд при рассмотрении жалоб на вступившие в силу Постановления (и судебные акты по ним) ограничен только доводами жалоб и возражений на них, хотя имеет право пересмотреть и в полном объеме (ст. 30.16 КоАП)	Проект при разрешении вопроса о пределах пересмотра вступивших в законную силу Постановлений (Решений) воспроизводит существующий сейчас порядок, предусмотренный КоАП РФ. Пределы рассмотрения ограничены только доводами жалобы и возражений на неё (с правом судов пересмотреть дело в полном объеме) – ст. 47.45 Проекта КоАП.	Отсутствие в Проекте четкого ограничения процессуальной компетенции судов при рассмотрении вступивших в законную силу Постановлений (Решений) по делу об административном правонарушении противоречит смыслу инстанциональности судебного производства, где полномочия каждой следующей инстанции (и соответственно предмет пересмотра) ограничен. Предложенный Проектом подход влечет неоправданное увеличение процессуальной деятельности судов (когда вся вертикаль рассматривает дела в полном объеме) и увеличение периода правовой неопределенности для лиц, участвующих в деле.

Порядок АПК и действующего КоАП	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Оставление жалобы без движения	АПК РФ на стадии кассационного производства предусматривает процедуру «оставления жалобы без движения», если она не соответствует необходимым требованиям или к ней не приложены соответствующие документы (ст. 280 АПК РФ). КоАП для случаев рассмотрения ВС жало на вступившие в силу Постановления о привлечении к административной ответственности предусматривает процедуру возвращения жалобы (п.3 ст. 30.15 КоАП).	Проект КоАП в разделе, регулирующем производства по пересмотру вступивших в силу Постановлений (Решений) (параграф 3 гл.47) не содержит положений об оставлении жалобы без движения. При наличии недостатков жалоба подлежит возвращению (ст. 47.43 Проекта КоАП).	Институт оставления без движения является гарантией оперативного устранения процессуальных недостатков жалобы и приложенных документов и средством процессуальной экономии.
Состав суда (коллегиальное и единоличное рассмотрение)	АПК РФ предусматривает на стадии кассационного обжалования коллегиальный порядок рассмотрения (ст. 284 АПК РФ). В ВС жалобы по делам о привлечении к административной ответственности рассматриваются единолично судьёй (без вызова сторон, но с правом предоставления возражений на жалобу).	Проект предполагает сочетание коллегиального и единоличного рассмотрения на уровне кассационных судов округов и ВС РФ, в зависимости от категории дела – грубые правонарушения рассматриваются коллегиально, значительные и менее значительные – единолично судьёй (ст. 47.46 КоАП).	Единоличное рассмотрение значительной части жалоб (по значительным и менее значительным правонарушениям) серьезно ограничивает гарантии для лиц, участвующих в деле, необоснованно ограничивая в правах на коллегиальное рассмотрение заявителей жалоб по делам о значительных и менее значительных правонарушениях (нарушение принципа равенства процессуальных прав).
Порядок направления копий жалоб	АПК РФ для случаев кассационного обжалования вступивших в силу Постановлений (Решений) предусматривает обычный для арбитражного производства порядок направления жалоб лицам, участвующим в деле – копии жалоб направляются заявителем, доказательства направления предоставляются в суд (ст. 277 АПК РФ) КоАП предусматривает обязанность судьи ВС РФ направить жалобы потерпевшему и лицу, привлеченному к ответственности.	Проект предусматривает обязанность заявителя предоставить копии жалобы (и приложенных материалов) в суд, который осуществляет их рассылку (статья 47.44 Проекта КоАП).	Порядок, предусмотренный АПК РФ гарантирует интересы лиц, участвующих в деле и обеспечивает необходимую процессуальную экономию (освобождая суд от необходимости рассылки материалов дела).

Порядок АПК и действующего КоАП	Порядок КоАП (Проект)	Комментарий	
Порядок рассмотрения жалоб	АПК РФ предусматривает единый порядок рассмотрения судами кассационной инстанции (судами округов) всех категорий дел об административных правонарушениях с применением общих принципов – коллегиальности, непосредственного участия в судебном заседании лиц, участвующих в деле (статьи главы 35 АПК РФ). Пересмотр вступивших в законную силу Постановлений (Решений) Верховным судом осуществляется по правилам КоАП – единолично и без вызова сторон.	Предусмотренный Проектом порядок рассмотрения жалоб на вступившие в законную силу Постановления (Решения) отличается глубокой дифференциацией и сложностью. Жалобы по делам о грубых правонарушениях предварительно рассматриваются единолично судьёй (без вызова сторон), который принимает решение о передаче или отказе в передаче жалобы на коллегиальное рассмотрение по существу. В случае передачи на коллегиальное рассмотрение оно проходит с участием сторон (ст.47.37 Проекта КоАП). Жалобы по делам о значительных и менее значительных правонарушениях рассматриваются единолично судьями без проведения судебного заседания (ст. 47.40 КоАП)	Разделение порядка рассмотрения жалоб в зависимости от категории правонарушения является обоснованным нарушением принципа равенства процессуальных прав заявителей и ведет к усложнению процессуальной деятельности – многовариантности процесса (в зависимости от категории правонарушения). Разделение процедуры рассмотрения жалоб на вступившие в силу Постановления (в зависимости от категории спора) не имеет очевидного смысла – в любом случае жалоба рассматривается судьёй единолично. При значимых (менее значимых) судья смотрит её самостоятельно (без вызова сторон) по существу и с вынесением итогового процессуального решения. По жалобам в отношении Постановлений по грубым правонарушениям судья единолично (и без вызова сторон) определяет наличие оснований для передачи на коллегиально рассмотрение по существу.
Возможность ухудшения положения лица, привлечаемого к административной ответственности	Нормы АПК РФ не ограничивают кассационные суды округов в возможности ужесточения наказания лицу, привлекаемому к ответственности. Действующий КоАП (для случаев пересмотра вступивших в силу Постановлений) предусматривает ограничения поворота к худшему (ст. 30.17 КоАП РФ).	Проект предусматривает ограничения поворота к худшему при рассмотрении жалоб на вступившее в силу Постановление (Решение) по делу о привлечении к административной ответственности для судов. Такой поворот возможен только по жалобе потерпевшего и в случае, если не истекли сроки привлечения к административной ответственности (статья 47.46 КоАП).	Ограничения поворота к худшему представляются нарушением частных и публичных интересов в производствах о привлечении к административной ответственности.



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«**ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ**»

ИНСТИТУТ ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ