

Князева Ирина Николаевна

**НАДЗОРНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В СУДАХ
ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Специальность 12.00.14 – административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Гречкина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: Заслуженный юрист РФ
доктор юридических наук
Росинский Борис Вадимович

кандидат юридических наук, профессор
Побежимова Нелли Ивановна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»

Защита состоится «11» марта 2011 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ.212.298.16 при Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, корп. 4, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Южно-Уральского государственного университета: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «7» февраля 2011 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук _____



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ



Актуальность темы диссертационного исследования. Принятие Федерального закона от 3 декабря 2008 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» определило качественно новый этап развития надзорного производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации. Впервые после введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях была законодательно закреплена категория надзора применительно к производству по делам об административных правонарушениях, урегулированы процессуальные особенности надзорного производства по делам об административных правонарушениях: права участников на обжалование вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов; компетенция судов, рассматривающих дела об административных правонарушениях в порядке надзора; требования к содержанию надзорной жалобы, протеста, постановления суда надзорной инстанции и т.д. Наиболее существенное влияние эти нововведения оказали на деятельность надзорной инстанции судов общей юрисдикции, поскольку нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, являются единственным нормативным ориентиром для принятия соответствующих постановлений.

Несмотря на концептуальные изменения порядка пересмотра вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях сравнительный процессуальный анализ свидетельствует, что традиционные отрасли процессуального законодательства используют более качественные модели рассмотрения дел в порядке надзора, содержащие элементы коллегиальности, устанавливающие возможности заинтересованным лицам непосредственного участия в процессе разрешения дела, включающие оптимальные процедурные механизмы.

Юж.-Уральский
гос. университет
НАУЧНАЯ

постоянном росте числа дел об административных правонарушениях, поступающих в суды общей юрисдикции для пересмотра в надзорном порядке, правоприменительная практика убедительно доказывает, что требуются более эффективные способы организации надзорного судебного процесса при соблюдении баланса интересов государства и граждан.

Все это указывает на необходимость поиска новых путей совершенствования надзорного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, выработки единых процессуальных стандартов для судов и участников надзорного производства, продолжения научной и законотворческой работы в области дальнейшего развития законодательства о надзорном производстве по делам об административных правонарушениях.

В настоящий момент не получило должного распространения изучение теоретических и прикладных проблем надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции как предмета административно-правовой науки. Именно поэтому в широком круге проблем производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции особую значимость имеют вопросы определения основных категорий надзорного производства, анализ организации и порядка рассмотрения дел в порядке надзора, выявление специфических субъектов надзорного производства.

Актуальность избранной темы определяется необходимостью теоретического осмысления практико-прикладных проблем правовой регламентации надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и определения приоритетных направлений развития данного производства в условиях реформирования административного законодательства.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Постановка и решение исследовательских задач основываются на достижениях современной науки конституционного, административного и

административно-процессуального права, уголовно-процессуального права, гражданского процессуального права, арбитражного процесса.

Определяющее влияние на формирование выводов, положений и рекомендаций настоящей диссертационной работы оказали работы таких ученых-административистов, как: А.П. Алехин, Г.В. Атаманчук, Д.Н. Бахрах, К.С. Бельский, И.А. Галаган, В.В. Головкин, О.В. Гречкина, А.А. Демин, А.С. Дугенец, А.Б. Зеленцов, А.П. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, М.В. Костенников, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, В.И. Майоров, М.Я. Масленников, А.В. Минашкин, И.В. Панова, Г.И. Петров, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Э.Н. Ренов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Е. Севрюгин, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.С. Студеникин, В.Г. Татарян, Ю.А. Тихомиров, С.Д. Хазанов, Н.Ю. Хаманева, Д.М. Чечот, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов.

Важной теоретической составляющей диссертационного исследования явились работы следующих ученых-процессуалистов, позволившие провести сравнительный анализ организации надзорного производства в различных отраслях законодательства: В.М. Быков, В.В. Вандышев, Г.А. Жилин, В.М. Жуйков, И.М. Зайцев, Ю.К. Осипов, Г.Л. Осокина, А.А. Павлушина, А.П. Рыжаков, Т.В. Сахнова, М.К. Треушников, В.В. Ярков.

Особое место среди научных работ занимают диссертационные исследования, посвященные различным аспектам надзорного производства, организации административного судопроизводства. В их числе работы А.В. Абрамова, Е.И. Алексеевской, А.В. Альхименко, А.Н. Артамонова, Н.В. Громовой, Е.Т. Демидовой, В.Ю. Кирсанова, М.С. Крупиной, М.В. Мерзляковой, Ю.В. Надольской, И.И. Обухова, А.Н. Приженниковой, Ю.В. Сафиуллиной, С.В. Соколовой, Л.А. Тереховой, А.В. Ульянова, Д.В. Уткина, А.А. Чебуренкова, Г.А. Шевчука.

Цель диссертационной работы заключается в теоретическом обосновании и разработке административно-правовой модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах

общей юрисдикции, а также формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию надзорного производства в судах общей юрисдикции.

Для достижения цели были сформулированы и решены следующие задачи:

- установление общепроцессуальных признаков и задач производства по пересмотру в порядке надзора вступивших в законную силу судебных актов;
- определение сущностных характеристик надзорного производства по делам об административных правонарушениях;
- выработка классификационных критериев для отражения различных аспектов надзорного производства по делам об административных правонарушениях;
- историко-правовое описание этапов становления надзорного производства по делам об административных правонарушениях;
- анализ организации и порядка рассмотрения в порядке надзора дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах;
- сравнительно-правовое исследование моделей надзорного производства по делам об административных правонарушениях в государствах-участниках Содружества Независимых Государств;
- определение места и степени развития законодательства Российской Федерации о надзорном производстве по делам об административных правонарушениях в общей канве административного реформирования в странах Содружества Независимых Государств;
- выявление специфических субъектов надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и установление их процессуального статуса;

Объект – определение приоритетных направлений развития надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся при пересмотре в порядке надзора постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов в судах общей юрисдикции.

Предметом диссертационного исследования послужили правовые нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях в надзорной инстанции судов общей юрисдикции Российской Федерации и государств-участников Содружества Независимых Государств, акты правосудия, правоприменительная практика по данной проблематике.

Методологической основой исследования являются современные методы познания и научного исследования, включающие общенаучные (диалектический, системный) и частнонаучные методы (исторический, структурно-функциональный), а также методы интегрального, сравнительного и критического анализа результатов исследований.

Эмпирическую базу образуют опубликованные решения Конституционного Суда Российской Федерации, практика Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по пересмотру в порядке надзора вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях. Кроме того, при подготовке настоящего диссертационного исследования было проанализировано более 2000 дел об административных правонарушениях, рассмотренных Челябинским областным судом в 2006-2010 годах в рамках применения норм статей 30.9, 30.12-30.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет первую в российском административном праве попытку комплексного

исследования основных характеристик надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции после существенного обновления законодательства об административных правонарушениях.

Исследованы актуальные теоретические и практико-прикладные проблемы правовой регламентации надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции в контексте общепроцессуального развития в Российской Федерации и отдельных зарубежных странах. На основании анализа действующей законодательной модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях и правоприменительной практики сформулированы конкретные предложения по совершенствованию административного законодательства в сфере надзорного производства, направленные на повышение его эффективности.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях и выводах, практических предложениях и рекомендациях по совершенствованию надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, которые **выносятся на защиту:**

1. Надзорное производство по делам об административных правонарушениях представляет собой урегулированную процессуальным законодательством деятельность суда (судьи) по проверке законности и обоснованности вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях, направленную на выявление и исправление судебной ошибки и разрешение административно-правового спора.

2. Многоотраслевое нормативное правовое регулирование надзорного производства по делам об административных правонарушениях приводит к разрушению единой процессуальной формы, соблюдение которой является важным условием для успешного совершенствования производства по делам

об административных правонарушениях. Разрешение дел об административных правонарушениях в порядке надзора должно осуществляться на основе унифицированного подхода к регламентации судебной процедуры, когда рассмотрение дел об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции проводится на одних и тех же принципах.

3. Комплексный анализ действующего законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств свидетельствует о том, что в настоящее время, в зависимости от степени нормативной разработанности форм участия субъектов в надзорном производстве, выделяются четыре основные модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях: 1) усеченная; 2) ограниченная 3) переходная; 4) юстиционная.

Российский образец надзорного производства по делам об административных правонарушениях относится к третьей группе, характеризующейся наличием детальной нормативной правовой основы, регламентацией важнейших элементов процедуры обжалования, обособлением нормативных правовых актов, регулирующих процессуальные вопросы разбирательства в суде надзорной инстанции.

4. Совершенствование надзорного производства по делам об административных правонарушениях сопряжено с необходимостью оптимизации организационной структуры соответствующих судов общей юрисдикции и закреплением правовой возможности делегирования полномочий председателя (заместителей председателя) суда надзорной инстанции по разрешению дел об административных правонарушениях иным судьям судов общей юрисдикции.

5. Введение должностного лица в процесс обжалования судебных решений по результатам рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях (часть 5 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) требует его дальнейшего

последовательного включения и в надзорное производство по делам об административных правонарушениях с предоставлением ему всех необходимых процессуальных прав для активного участия в процедуре надзорного рассмотрения.

6. При определении пределов рассмотрения дела об административном правонарушении судом надзорной инстанции следует закрепить, что проверяемый судебный акт должен рассматриваться судом надзорной инстанции исходя из доводов, изложенных в жалобе или протесте, с правом выхода суда надзорной инстанции за пределы доводов надзорной жалобы или протеста и обязательным установлением отсутствия обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (статья 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Однако пересмотр всего дела об административном правонарушении, в том числе проверка законности необжалуемой части судебного постановления, должен быть запрещен.

7. В целях совершенствования порядка определения подведомственности в надзорном производстве по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции требуется проведение комплексной работы по гармонизации процессуальной части законодательства об административных правонарушениях и арбитражного процессуального законодательства, позволяющей установить общие правила разрешения вопросов подведомственности, заключающиеся в возможности прямой передачи материалов в соответствующий суд. При этом соответствующее определение о передаче материалов дела об административном правонарушении должно служить действительным основанием для возбуждения производства по делам об оспаривании в арбитражном суде.

8. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в части изменения пределов рассмотрения в суде надзорной инстанции; включения новых

оснований для отмены вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов; исключения оценочной категории существенности при закреплении оснований отмены постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов и др. Разработаны примерные образцы процессуальных документов, которые могут быть использованы в надзорной инстанции судов общей юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Теоретическая и практическая значимость определяется сформулированными в ходе работы научными выводами и разработанными на их основе предложениями по повышению эффективности функционирования надзорной инстанции судов общей юрисдикции при разрешении дел об административных правонарушениях, совершенствованию законодательства, регламентирующего организацию надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. Предложения и выводы, изложенные в исследовании, могут служить основой для дальнейшей научной разработки и решения проблем, связанных с разработкой оптимальной модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в правотворческом процессе и правоприменительной деятельности судов, а также в образовательной деятельности в рамках таких учебных дисциплин, как административное право, административный процесс, административное судопроизводство, административная юрисдикция, при чтении специальных курсов, посвященных проблемам законодательства об административных правонарушениях.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования

«Южно-Уральский государственный университет», где произведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения и выводы работы формировались в процессе многолетней работы автора над темой диссертационного исследования, апробированы в выступлениях на научно-практических конференциях и получили отражение в ряде публикаций в научных журналах.

Материалы исследования были использованы в учебном процессе Уральского филиала государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия правосудия» при работе со студентами, а также при проведении занятий повышения квалификации работников судебной системы по следующим дисциплинам: «Актуальные вопросы административного законодательства Российской Федерации», «Практика рассмотрения административных дел с учетом изменений, внесенных в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в 2003-2009 гг.», «Практика рассмотрения административных дел: законодательство, доказательства, давность привлечения, общие правила назначения наказаний, возбуждение и рассмотрение дел, виды судебных постановлений, исполнение и давность исполнения».

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы диссертационного исследования, определяются объект и предмет, цель и задачи работы, раскрываются теоретические, эмпирические и методологические основы, формулируются теоретическая и практическая значимость, положения, выносимые на защиту.

¹⁹ **Первая глава «Теоретические основы надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции»** посвящена исследованию базовых характеристик надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, анализу моделей надзорного производства по делам об административных правонарушениях в законодательстве Российской Федерации и государств-участников Содружества Независимых Государств.

В первом параграфе «Надзорное производство по делам об административных правонарушениях: генезис, общая характеристика, виды» автор отмечает, что изучение характерных черт надзорного производства в отраслевых юридических науках позволяет сформулировать общеправовой, междисциплинарный подход к определению существенных признаков и задач надзорной инстанции в судебном процессе. Среди основных признаков производства в надзорной инстанции выделены: 1) ограниченный круг субъектов, имеющих право на возбуждение производства в надзорной инстанции; 2) обязательность соблюдения нормативной процедуры (сроки, форма документа и т.п.) в ходе рассмотрения дела; 3) исключительность (закрытый квалифицированный перечень оснований для отмены постановлений судов, вступивших в законную силу); 4) окончательность ординарного судебного процесса.

В числе главных задач надзорной инстанции определены следующие: 1) исправление судебной ошибки и 2) формирование правильной модели правоприменительной практики для достижения целого комплекса целей, в том числе: а) всецелой реализации конституционного права граждан на судебную защиту; б) обеспечения единства правового пространства на территории Российской Федерации и др.

В параграфе обосновывается, что историческое развитие надзорного производства по делам об административных правонарушениях проходило в несколько этапов:

1) 1980-1984 годы – принятие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, закрепляющих первые правовые возможности пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях с возможностью принесения прокурором протеста на вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях;

2) 1984-1999 годы – принятие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, определившего перечень уполномоченных лиц, имеющих право пересматривать вступившие в силу постановления по делам об административных правонарушениях (народный судья, председатель вышестоящего суда). Основная черта этого этапа – дуализм правового регулирования надзорного производства по делам об административных правонарушениях: процедурные правила содержатся в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях и Гражданском процессуальном кодексе РСФСР;

3) 1999-2002 годы – принятие Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 28 мая 1999 года № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука», легализовавшего применение процессуальной аналогии до введения необходимых процедур в административное законодательство и определившего вектор развития надзорного производства исключительно в рамках законодательства об административном судопроизводстве;

4) 2002-2008 годы – введение в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусмотревшего в статье 30.11 порядок пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов. В этот период законодатель сохраняет дуализм правового регулирования надзорного производства по

делам об административных правонарушениях (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации). Предлагаемая научным сообществом унификация процессуальной основы административного судопроизводства в виде принятия Кодекса административного судопроизводства не находит поддержки в практической сфере. Незначительный объем нормативного регулирования надзорного производства по делам об административных правонарушениях вынуждает суды общей юрисдикции активно продолжать применение процессуальной аналогии. Серьезные пробелы устраняются разъяснениями Пленума Верховного Суда Российской Федерации;

5) 2008 год – внесение существенных дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части регламентации надзорного производства по делам об административных правонарушениях. Впервые в административном законодательстве закрепляется термин «надзор» применительно к пересмотру вступивших в законную силу постановлений, решений. Значительно расширена нормативная основа для судов общей юрисдикции.

Предлагается авторское определение надзорного производства по делам об административных правонарушениях, приводятся различные классификации надзорного производства по делам об административных правонарушениях.

Во втором параграфе «Пересмотр судебных актов по делам об административных правонарушениях в порядке надзора в системе арбитражных судов и судов общей юрисдикции: общее и особенное» автор проводит сравнительное процессуальное исследование надзорного производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

При этом указывается, что современное состояние процессуального законодательства, регламентирующего производство по делам об

административных правонарушений в надзорной инстанции арбитражных судов и судов общей юрисдикции, убедительно свидетельствует о наличии принципиально различных подходов к организации надзорного судебного процесса. При существенной схожести рассматриваемых дел законодателем избраны отличающиеся по процессуальной форме модели судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции. Рассматриваются следующие существенно отличающиеся элементы надзорного производства по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах и судах общей юрисдикции: 1) перечень субъектов, имеющих право на обращение в суд надзорной инстанции; 2) множественность надзорных инстанций в судах общей юрисдикции; 3) форма надзорной жалобы, протеста (представления); 4) порядок первоначального рассмотрения надзорной жалобы, протеста (представления); 5) порядок рассмотрения надзорной жалобы, протеста (представления); 6) форма и содержание судебного акта, особое мнение.

На основе анализа порядка регламентации надзорного производства по делам об административных правонарушениях обосновывается мнение, что в системе судов общей юрисдикции также отсутствует единство процедуры надзорного разбирательства по делам об административных правонарушениях ввиду расширения нормативной правовой основы надзорного производства посредством включения в нее законодательства о военных судах (статья 30.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). Установленные для военных судов процессуальные правила отправления правосудия по делам об административных правонарушениях качественно отличаются от требований, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Законодатель, по мнению автора, определил непонятные и нелогичные приоритеты: подавляющее большинство дел об административных правонарушениях, направляемых в

верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, изучаются не судьями, а консультантами и помощниками судей; вместе с этим, при незначительном числе дел об административных правонарушениях, подведомственных военным судам, в Военной коллегии указанная категория судебных дел подлежит разрешению составом, состоящим из трех судей.

При определении вектора возможного развития законодательства о надзорном производстве по делам об административных правонарушениях автор исходит из того, что процессуальное законодательство о надзорном производстве по делам об административных правонарушениях подлежит обязательной нормативной унификации. При этом на сегодняшнем этапе следует отказаться от реализации сложной организационно-правовой и финансово-экономической идеи внедрения административных судов и принятия специальных нормативных правовых актов. Представляется, что одним из действенных шагов на пути внедрения института административной юстиции может стать планомерная работа по приведению административно-процессуального законодательства к единым стандартам на базе наиболее развитого и законченного арбитражного процессуального законодательства. Именно правовые механизмы арбитражного процесса могут послужить качественным образцом для консолидации законодательства об административных правонарушениях.

По мнению автора, совершенствование надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции должно осуществляться в следующей последовательности: 1) рецепция необходимых процессуальных правил в арбитражном законодательстве и их внедрение в нормативный массив законодательства об административных правонарушениях; 2) разработка на основе арбитражного процессуального законодательства модели общей судебной процедуры надзорного производства по делам об административных правонарушениях;

3) разработка и принятие единого нормативного правового акта, регламентирующего судебную процедуру по делам об административных правонарушениях, в том числе порядок надзорного производства.

Третий параграф «Организационно-правовые модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях в зарубежных странах: опыт нормативного и практического воплощения (на примере законодательства государств-участников Содружества Независимых Государств)» раскрывает особенности организации надзорного производства по делам об административных правонарушениях в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

В зависимости от степени нормативной разработанности форм участия субъектов в надзорном производстве, автором выделяются четыре основные модели надзорного производства по делам об административных правонарушениях: 1) усеченная; 2) ограниченная 3) переходная; 4) юстиционная.

Усеченная модель надзорного производства по делам об административных правонарушениях характеризуется отсутствием реальной возможности заинтересованных лиц обжаловать вступившие в законную силу постановления судов (Республика Узбекистан, Республика Молдова). Обжалование вступивших в законную силу постановлений допускается лишь в исключительных случаях при обнаружении новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Ограниченная модель надзорного производства по делам об административных правонарушениях является одной из наиболее распространенных на постсоветском пространстве (Республика Казахстан, Кыргызская Республика). Она отличается сохранением механизмов обжалования вступивших в законную силу постановлений в высших инстанциях общих или экономических судов, ограниченностью нормативного регулирования отдельных аспектов надзорного производства. Отдельные процессуальные правила надзорного производства могут

отличаться, но в своей содержательной основе позволяют объединять их в единую группу.

Переходная модель надзорного производства по делам об административных правонарушениях характеризуется наличием детальной нормативной правовой основы, регламентацией важнейших элементов процедуры обжалования, обособлением нормативных правовых актов, регулирующих процессуальные вопросы судебного разбирательства в суде надзорной инстанции (Республика Беларусь).

Наиболее редко встречающейся и максимально соответствующей европейским стандартам судебного рассмотрения является юстиционная модель надзорного производства по делам об административных правонарушениях. Ее сущностная особенность заключается в разрешении жалоб, протестов в специализированных административных судах в соответствии с качественным, обособленным процессуальным законодательством. Единственным представителем данной группы является Украина.

Проведенный анализ организационно-правовых моделей надзорного производства по делам об административных правонарушениях позволил выделить основные подходы к регламентации столь важной стадии административного судопроизводства в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, а также проследить динамику административных преобразований и осознать роль и место Российской Федерации в общей канве административного реформирования на постсоветском пространстве.

Вторая глава «Особенности рассмотрения дел об административных правонарушениях в порядке надзора в судах общей юрисдикции» посвящена разрешению проблемных вопросов процессуального статуса отдельных субъектов надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, а также определению направлений дальнейшего совершенствования

законодательства об административных правонарушениях в части регламентации процедуры надзорного обжалования.

В первом параграфе «Процессуальный статус суда (судьи) и отдельных участников надзорного производства по делам об административных правонарушениях» рассматриваются особенности процессуального положения отдельных субъектов административно-процессуальных отношений: суда, должностных лиц, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, второго участника дорожно-транспортного происшествия.

Исследование процессуального положения суда (судьи) надзорного производства по делам об административных правонарушениях приводит автора к выводу, что совершенствование производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых в порядке надзора, сопряжено с необходимостью оптимизации организационной структуры судов общей юрисдикции и закреплением правовой возможности делегирования полномочий по разрешению дел об административных правонарушениях судьям судов общей юрисдикции.

Введение должностного лица в процесс обжалования судебных решений по результатам рассмотрения жалоб по делам об административных правонарушениях (часть 5 статьи 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) требует его дальнейшего последовательного включения и в надзорное производство по делам об административных правонарушениях.

Появление новых правозащитных институтов на территории Российской Федерации, наделение их правами участников надзорного производства по делам об административных правонарушениях должно полностью соотноситься с требованиями процессуальной части законодательства об административных правонарушениях, не вызывая

сложных правовых коллизий и ситуаций юридической **неопределенности при** установлении их процессуальных возможностей.

Анализ новых тенденций расширения субъектного состава при рассмотрении дел об административных правонарушениях; предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, свидетельствует о потребности качественного законодательного регулирования правового положения отдельных участников производства по делам об административных правонарушениях.

Во втором параграфе «Совершенствование порядка пересмотра в порядке надзора постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов: проблемы и пути их решения» определены пути модернизации надзорного производства по делам об административных правонарушениях в контексте общепроцессуального развития и основных мероприятий судебной реформы.

Автор отмечает наиболее актуальные проблемы надзорного производства по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции: 1) необходимость унификации механизма обжалования постановления по делу об административном правонарушении и разрешения вопросов подведомственности; 2) пересмотр пределов судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях в надзорной инстанции судов общей юрисдикции; 3) уточнение оснований отмены постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста; 4) внедрение принципа коллегиальности при рассмотрении дел об административных правонарушениях в порядке надзора в судах общей юрисдикции.

При разрешении вышеуказанных вопросов предлагаются следующие решения.

В целях совершенствования судебных процедур определения подведомственности в надзорном производстве по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции требуется проведение комплексной работы по гармонизации процессуальной части законодательства об административных правонарушениях и арбитражного процессуального законодательства, позволяющей установить общие правила разрешения вопросов подведомственности, заключающиеся в возможности прямой передачи материалов в соответствующий суд. При этом соответствующее определение о передаче материалов дела об административном правонарушении должно служить действительным основанием для возбуждения производства по делам об оспаривании в арбитражном суде.

Предлагается поступательно изменять подход к определению существа надзорной инстанции по делам об административных правонарушениях, ограничивая процессуальные возможности суда и внедряя отдельные элементы диспозитивности в административно-деликтный процесс, свойственные гражданскому и арбитражному процессу и способствующие усилению процессуальной активности участников производства по делам об административных правонарушениях.

Последовательность преобразований надзорного производства по делам об административных правонарушениях должна просматриваться не только в юридико-технической правке отдельных норм и положений, но и в качественно новом отношении к существу надзорной инстанции. Одной из существенных задач надзорного производства по делам об административных правонарушениях должно стать формирование единообразной судебной практики по делам об административных правонарушениях. Основную работу по аналитическому обобщению результатов судебной деятельности необходимо проводить во всех судах, рассматривающих в порядке надзора дела об административных

правонарушениях, при **определяющей и значительной роли Верховного Суда Российской Федерации.**

Предполагается, что включение в число оснований отмены вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста такого основания, как нарушение единообразного толкования нижестоящими судами норм законодательства об административных правонарушениях, может стать действенной основой для формирования общего правового пространства в сфере административного правоприменения.

Закрепление принципа коллегиальности в надзорном производстве по делам об административных правонарушениях будет способствовать: 1) формированию согласованной позиции судов надзорной инстанции при разрешении судебных дел; 2) учету мнений различных судей по существу дела об административном правонарушении и порядку применения норм законодательства об административных правонарушениях; 3) повышению авторитета судебной власти и формулируемых ею правовых позиций.

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проведенной работы.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций

1. Князева И.Н. Особенности стадии пересмотра дел об административных правонарушениях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 5 (60). С. 274-279. – 0,6 п.л.

2. Князева И.Н. К вопросу о сроках обжалования и рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях по нормам КоАП РФ // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». 2006. № 13 (68). С. 264-266. – 0,3 п.л.

3. Князева И.Н. О дополнениях, внесенных в главу 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российский судья. 2009. № 4. С. 15-16. – 0,2 п.л.

4. Князева И.Н. Реализация конституционных положений о формировании административного судопроизводства // Вестник Евразийской академии административных наук. 2010. № 1. С. 6-10. – 0,5 п.л.

5. Князева И.Н. Некоторые проблемы пересмотра не вступивших в законную силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 11-13. – 0,2 п.л.

Статьи, опубликованные в научных журналах

6. Князева И.Н. Проблемы применения судами положений ст. 30.11 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации // Полицейское право. 2007. № 2 (10). С. 111-112. – 0,2 п.л.

7. Князева И.Н. Проблемы судебной практики привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2008. № 2 (3). С. 23-26. – 0,3 п.л.