

Научная статья

УДК 342.92

doi 10.46741/2686-9764.2024.66.2.009



Назначение административного ареста как исключительная прерогатива суда

СТАНИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ ЩЕПАЛОВВерховный суд Республики Карелия, Петрозаводск, Россия, schepalov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>

Реферат

Введение: в связи с научной дискуссией о целесообразности судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях в статье описывается предыстория его появления в отечественном праве. Она в значительной мере связана с назначением такого вида наказания, как административный арест. В декрете, ознаменовавшем появление в РСФСР административной ответственности, по настоянию В. И. Ленина назначение ареста за нарушение санитарных норм было поручено не суду, а жилищно-санитарной инспекции. Впоследствии полномочия подвергать граждан аресту появились у продкомиссаров и местных исполкомов. Однако административные органы, используя арест как дополнительный ресурс для выполнения своих основных управленческих функций, чрезмерно проявляли репрессивную инициативу и нередко с превышением полномочий. В результате советская власть с 1922 по 1925 г. сворачивает реформу. Лишение свободы становится уголовным наказанием, находящимся в компетенции суда. В 1956 г. институт административного ареста возрождается, но в рамках судебной прерогативы и одновременно с появлением самостоятельного судебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях. *Цель:* обосновать необходимость сохранения судебного порядка назначения административных наказаний как формы предварительного судебного контроля. *Методы:* формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой. *Результаты:* юрисдикционная функция административных органов является второстепенной и, как правило, рассматривается ими как средство для выполнения основной и более трудоемкой управленческой функции, что подтверждает история советского права. В случае предоставления органам управления полномочий по самостоятельному назначению наиболее строгих наказаний они могут использоваться в тех же целях с большим риском нарушения личной свободы гражданина. *Выводы:* необходимо сохранить судебную подведомственность дел, влекущих административный арест. В свою очередь последующий судебный контроль будет не в состоянии полноценно восстановить нарушенные личные права.

Ключевые слова: судопроизводство; административная юстиция; административная ответственность; народные суды; советское административное право; административный арест.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Для цитирования: Щепалов С. В. Назначение административного ареста как исключительная прерогатива суда // Пенитенциарная наука. 2024. Т. 18, № 2 (66). С. 187–195. doi 10.46741/2686-9764.2024.66.2.009.

Original article

Administrative Arrest Appointment as an Exclusive Prerogative of the Court

STANISLAV V. SHCHEPALOVSupreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Russia, schepalov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>

© Щепалов С. В., 2024

Abstract

Introduction: In connection with the scientific discussion on the expediency of the judicial procedure for the consideration of cases of administrative offenses, the article describes the background of its appearance in domestic law. It is largely related to the imposition of such a type of punishment as administrative arrest. The decree that marked the emergence of administrative liability in the RSFSR, at the insistence of V.I. Lenin, the appointment of arrest for violation of sanitary standards was entrusted not to the court, but to the housing and sanitary inspection. Further food commissioners and local executive committees became entitled to arrest citizens. However, the administrative authorities, using arrest as an additional resource to perform their basic managerial functions, often exceeded their powers. As a result, the Soviet government rolled back such a reform in 1922–1925. Deprivation of liberty became a criminal punishment within the court jurisdiction. In 1956, the institution of administrative arrest was revived, but within the framework of the judicial prerogative and simultaneously with the emergence of an independent judicial procedure for the consideration of cases of administrative offenses. *Purpose:* to substantiate the need to preserve the judicial procedure for the appointment of administrative penalties as a form of preliminary judicial control. *Methods:* formal-legal, historical-legal, comparative-legal. *Results:* the jurisdictional function of administrative bodies is secondary and, as a rule, is considered by them as a means to perform the main and more time-consuming managerial function, which is confirmed by the history of Soviet law. If the governing bodies are given the authority to independently impose the most severe punishments, they may violate personal freedom of a citizen. *Conclusion:* it is necessary to preserve judicial jurisdiction of cases involving administrative arrest. Otherwise, subsequent judicial control will not be able to fully restore violated personal rights.

Keywords: judicial proceedings, administrative justice, administrative liability, people's court, Soviet administrative law, administrative arrest.

5.1.2. Public law (state law sciences).

For citation: Shchepalov S.V. Administrative arrest appointment as an exclusive prerogative of the court. *Penitentiary Science*, 2024, vol. 18, no. 2 (66), pp. 187–195. doi 10.46741/2686-9764.2024.66.2.009.

Введение

Повышение роли судебского корпуса в рассмотрении дел об административных правонарушениях отмечается как важная тенденция [1]. Однако и сегодня продолжается дискуссия о том, есть ли необходимость в судебном порядке рассмотрения таких дел. Не исключено, что роль правосудия здесь должна ограничиваться лишь рассмотрением жалоб, а административная ответственность по своей природе является внесудебной.

Б. В. Россинский обоснованно обратил внимание на то, что судебное рассмотрение усложняет, затягивает производство, очень дорого для государства, и признал более приемлемой несудебную модель производства по делам об административных правонарушениях [2]. А. И. Каплунов высказался, выступая за несудебную модель производства по делам об административных правонарушениях, и отметил, что природа административной ответственности заключается в наложении ее контрольно-надзорными органами, а судебный порядок представляет собой ее «мутацию». При этом авторитетный ученый выразил позицию о целесообразности минимизации компетенции судей по рассмотрению административно-деликтных дел [3]. Обоснованность несудебной модели производства по делам об административных правонарушениях признает и Е. В. Трунова [4].

Другие ученые высказываются о необходимости судебного порядка, публично выступая на всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы внесудебного и судебного административного процесса», посвященной памяти Н. Г. Салищевой, состоявшейся 03.11.2023 в Российском государственном университете правосудия, рассмотрения

административно-деликтных дел. Важность обращения таким путем к судебному контролю за деятельностью публичной администрации объясняется тем, что по причине усложнения экономики и природопользования административные санкции ощутимо ужесточились [5]. Л. Л. Попов и Ю. И. Мигачев отмечают, что судьи рассматривают самые серьезные и сложные дела, влекущие применение строгих административных наказаний [6]. Аналогично высказывается С. Н. Братановский, подчеркивая, что рассмотрение таких дел судьей является надежной гарантией прав привлекаемых лиц и потерпевших [7].

Неоднозначность понимания пределов судебного вмешательства в административное преследование во многом обусловила и сложность в кодификации процессуального законодательства об административных правонарушениях. Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях был разработан в 2020 г. [8], но еще находится на стадии подготовки [9].

Юристы, признающие важность назначения именно судьей административного наказания, в первую очередь упоминают при этом административный арест. Действительно, лишь в редких случаях автолюбители, задержанные по «арестным» статьям гл. 12 КоАП РФ, настойчиво просят отправить их в камеру административно задержанных, но не лишать водительского удостоверения. В остальном арест заслуженно пользуется статусом самого строгого вида административного наказания, который обладает ощутимым профилактическим значением.

С учетом оживленности дискуссии хотелось бы предложить небольшой экскурс о том, как назначение административного ареста оказалось в отечествен-

ном праве судебной прерогативой. На наш взгляд, он дает весомые основания полагать, что судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях нужно сохранить. Также предлагает почву для размышлений о том, каким критерием стоит руководствоваться при разграничении подведомственности таких дел.

Основная часть

Институт ареста сопровождает всю эволюцию отечественного административно-деликтного законодательства. Административный арест выделился из уголовного и пенитенциарного права, включающих институт лишения свободы, и первоначально назывался именно так. В первом же нормативном акте Советской России, Декрете СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения от 25.05.1920, ознаменовавшем появление административной ответственности, было введено лишение свободы до одного месяца за антисанитарное содержание жилья. Оно назначалось жилищно-санитарной инспекцией. В проекте данного декрета изначально предусматривалось назначение такого строгого наказания народным судом. Однако этот порядок стал внесудебным по настоянию В. И. Ленина, который, заявив о «слабости» народных судов [10], указал на необходимость карать без суда арестом до одного месяца и принудительными работами до двух месяцев за нечистоту и пр. [11].

Следующим нормативным актом об административной ответственности вновь был предусмотрен такой же вид наказания, уже официально получивший название ареста. Декретом СНК о натуральном налоге на шерсть от 10.05.1921 было установлено, что «граждане, не выполнившие налог, несут личную и имущественную ответственность в порядке административном и судебном». Декретом СНК от 25.05.1921 «О порядке применения административных мероприятий в целях исправного поступления продовольственных и сырьевых налогов» было постановлено «предоставить право губпродкомиссарам подвергать аресту отдельных неисправных плательщиков на срок не свыше двух недель, а упродкомиссарам – на срок не свыше одной недели, а также право наложения налоговой пени».

Порядок привлечения к административной ответственности в 1920–1937 гг. был исключительно внесудебным, а сама сфера административного преследования неуклонно расширялась. Декретом ВЦИК и СНК о порядке наложения административных взысканий от 23.06.1921 было предоставлено полномочие налагать административные взыскания в уездных городах также президиумам уездных исполнительных комитетов, в губерниях – коллегиям губернских отделов управления. Среди видов взысканий в первой редакции документа были закреплены лишение свободы до двух недель, принудительные работы до месяца и штраф до 50 тыс. руб. Этот декрет повлек повсеместное создание местной административной юрисдикции.

Правоприменительная практика показала, что арест, как правило, более эффективен, чем штраф. Однако это имело и оборотную сторону. Административные органы излишне увлеклись назначением та-

кого вида наказания. Стремление назначать аресты реализовывалось даже ценой намеренного превышения полномочий. При этом несоразмерно увеличилось число административно арестованных, повышалась и нагрузка на пенитенциарную систему. Причина была вполне объяснима. Основная функция органов государственного контроля заключалась в решении вопросов государственного управления, частью которого и являлся госконтроль [12, с. 93]. В связи с этим имеющийся арсенал мер административного принуждения открыто или подспудно ставился на службу управленческим целям. Через их призму истолковывался закон, преломлялись принципы справедливости, соразмерности и т. д. Поэтому через два года Советская власть начинает ограничивать применение внесудебного ареста, несмотря на возражения отдельных правоохранительных структур.

Новое Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке от 27.07.1922, установившее пределы нормотворчества местных органов в части введения административно наказуемых составов, ареста уже не предусматривало. А с принятием первого УК РСФСР 1922 г. было обозначено и направление уголовно-правовой политики, согласно которой лишение свободы является уголовным наказанием и судебной прерогативой (ст. 9, 32, 34). Первая советская конституция еще не содержала судебной гарантии защиты личной свободы, и исторически этот принцип был не конституционным, а уголовно-правовым. В связи с отсутствием судебного порядка привлечения к административной ответственности институт административного ареста должен был прекратит существование.

В 1923 г. НКВД внес в СНК и Президиум ВЦИК ходатайство о предоставлении вновь губисполкомам права налагать административный арест. Оно мотивировалось непригодностью принудительных работ без лишения свободы, так как безработица «ставила присужденных в привилегированное положение». Также утверждалось, что штраф при отсутствии права замены его арестом неэффективен [13]. Однако предложение вызвало возражения. Наркомюст указал, что институт принудительных работ может быть организован при местах лишения свободы, а также «по общему принципу, принятому сессией ВЦИК при рассмотрении УК РФ, административный арест не допускается» [14].

В 1925 г. в соответствии с Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 06.04.1925 «О порядке издания волостными и районными исполнительными комитетами обязательных постановлений и о наложении ими административных взысканий» низовые местные органы (волостные и районные исполкомы) также приобрели полномочие издавать обязательные постановления и налагать за их нарушение административные взыскания. Среди последних арест не значился. В порядке исключения он продолжил существовать некоторое время в рамках административной ответственности за налоговые правонарушения. Его применение строго контролировалось Совнаркомом. По этим во-

просам последовательно издавались разъяснения профильными народными комиссариатами. В 1923 г. был принят Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 20.05.1923 о едином сельхозналоге, который предусматривал привлечение неплательщиков к ответственности «в административном и судебном порядке». В его развитие была издана инструкция. Она установила, что меры воздействия при налоговых правонарушениях должны быть обусловлены «последовательностью применения к отдельным налогоплательщикам до возбуждения дела в судебных органах административных репрессий (ареста, пени)». Непосредственно же административной мерой наказания в соответствии с Инструкцией о порядке привлечения к ответственности за нарушение декрета об едином сельскохозяйственном налоге и о порядке возбуждения направления и рассмотрения дел об этих нарушениях, изданной ВЦИК и СНК РСФСР от 11.07.1923, оказался арест до двух недель. В том же году тремя наркоматами был издан совместный разъясняющий циркуляр Народного комиссариата юстиции, Народного комиссариата финансов и Народного комиссариата продовольствия от 12.09.1923 № 184 «О порядке применения административных взысканий в текущую кампанию по взиманию единого сельскохозяйственного налога».

Однако практика назначения несудебного ареста сопровождалась как ошибками, так и злоупотреблениями. Он продолжил применяться с заведомым превышением полномочий и не только по налоговым правонарушениям. Местные органы, уже лишённые права предусматривать арест за нарушение установленных ими норм, игнорировали это ограничение. Отмечалось, что «несмотря на декреты о порядке административных взысканий, о порядке издания обязательных постановлений, мы нередко встречаем объявления – “приказы” органов местной власти, по преимуществу, заведующих губмилицией – приказов, относящихся до всех граждан... с угрозой штрафа и даже ареста административной властью, приказы, не основанные на законодательных нормах» [16, с. 10]. В связи с этим признавалось, что «места вынуждены и по настоящее время применять арест при нарушении обязательных постановлений» [17, с. 226].

В юридической периодике стали высказываться мнения о преимуществах судебного порядка. А. Агеев описывает практику наложения волисполкомами незаконных арестов, которая объяснялась ими необходимостью укрепления авторитета и проведения мероприятий по гужналогу и продналогу. В результате арестованные, не имевшие средств, содержались сотнями в сырых кладовых и холодных амбарах. Автор делает акцент на большей эффективности налагаемых судом строгих уголовных наказаний в отношении некоторых наиболее одиозных и состоятельных нарушителей, чем многочисленных и бесполезных административных арестах бедноты. При этом призывает «убедить на местах губисполкомы и уисполкомы, чтобы они с доверием относились к деятельности суда, чтобы они сами свое право передавали судам, как органам, стоящим ближе к населению и лучше им понимаемым» [18, с. 9].

В середине 1920-х гг. политическая линия на закрепление судебного порядка лишения свободы была развита. Согласно УК РСФСР 1926 г., включавшему много статей и с административной санкцией, назначение лишения свободы находилось в полномочиях суда. Нормативные акты, предусматривающие несудебный арест за неуплату налогов, утратили силу после введения в действие в 1925 г. Положения о взимании налогов [19]. Оно уже не допускало административного ареста. Неуплата налогов влекла по общему правилу начисление пени, штрафа и обращение в административном порядке взыскания на имущество должника (разд. II).

Судебного полномочия по назначению ареста за административные правонарушения еще не существовало, так как не было самого судебного порядка рассмотрения таких дел. Однако необходимая правовая почва стала формироваться с 1936 г.

Статья 127 Конституции СССР 1936 г. предоставила гражданам гарантию судебной защиты их прав: никто не мог быть подвергнут аресту иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора. Конституция РСФСР 1937 г. в ст. 131 воспроизвела это положение союзной Конституции. В то же время УК РСФСР не предусматривал ареста в перечне уголовных наказаний. Статьи 160–161 УПК РСФСР 1923 г. в редакции 1936 г. устанавливали меру пресечения в виде заключения под стражу, а не ареста. Очевидно, этот термин рассматривался как более общая юридическая категория, не относящаяся исключительно к уголовному праву и процессу. Тем самым возникли общая правовая основа и возможность формирования судебного порядка назначения ареста в качестве не уголовной, а иной публично-правовой санкции.

Параллельно с 1937 г. появляются первые формы судебного вмешательства в административное преследование. Это дела о выдаче исполнительных листов на принудительное взыскание административных штрафов, о лесонарушениях и о взыскании недоимок по натуральным поставкам со взысканием соответствующих штрафов. Причиной передачи таких дел судам послужило недоверие Совнаркома местным органам управления как зависимым от региональных властей, а также излишне использующим свою юрисдикционную функцию в управленческих интересах. Все три категории дел были связаны лишь с назначением административных штрафов. Они появились в судебной компетенции в рамках гражданского процесса и не ознаменовали появления судопроизводства по делам об административных правонарушениях как нового процессуального порядка. Он появился почти через 20 лет и в отношении той наболевшей категории дел, где без административного ареста обойтись было нельзя.

В 1920-х гг. после гражданской войны в общественных местах фиксировали разгул хулиганства [20]. С первых лет становления советской власти за хулиганство была введена уголовная ответственность в виде лишения свободы. Между тем уголовно-правовая борьба с ним осложнялась, во-первых, неясностью диспозиции ст. 176 УК РСФСР 1922 г.: «статья уклонялась от указания признаков хулиган-

ственности деяния или его озорного характера, представляя и здесь решение вопроса усмотрению судьи» [21]. Во-вторых, статья конкурировала с административно наказуемыми составами. Отдельные хулиганские действия наказывались в административном порядке в соответствии с местными обязательными постановлениями. Они содержали более казуистические диспозиции и нередко закрепляли наказания за отдельные хулиганские действия [22].

УК РСФСР 1926 г. криминализовал хулиганство в ст. 74, но проблемы остались прежними. Часть 2 данной статьи установила ответственность за хулиганство повторное, а также заключающееся «в буйстве, бесчинстве», а также отличавшееся «исключительным цинизмом или дерзостью». Между тем суды не только смягчали наказания с учетом возможной ошибки в квалификации, но и, будучи не в состоянии отличить буйное хулиганство от обычного, переходили на неквалифицированный состав ч. 1 [23].

Указом Президиума Верховного Суда СССР от 10.08.1940 «Об уголовной ответственности за мелкие кражи на производстве и за хулиганство» уголовная ответственность за хулиганские действия на предприятиях и в учреждениях была усилена до годового тюремного заключения. Но и этот акт не дал должного эффекта. Четкого разграничения между уголовно наказуемым деянием и отдельными проявлениями хулиганства, которые могут наказываться в соответствии с обязательными постановлениями, по-прежнему не было.

В таких правовых условиях органы милиции предпочитали ограничиваться мягким административным наказанием за нарушение обязательного постановления, чем «связываться» со сложностями возбуждения и расследования уголовного дела. Не последнюю роль для правоохранительных структур здесь играла и важность создания видимости эффективности борьбы с преступностью. Многочисленность обвинительных приговоров по ст. 74 УК РСФСР не должна была приводить вышестоящее руководство к «необходимым оргвыводам». «Вместо того, чтобы привлечь хулиганов к уголовной ответственности, органы милиции иногда ограничиваются наложением на них штрафов в административном порядке», – отмечал ревизор Минюста УССР [24]. В 1955 г. Прокуратурой СССР на страницах «Социалистической законности» было заявлено, что слабо борются с хулиганством и в Карело-Финской ССР: «работники милиции слишком снисходительны к нарушителям, в ряде случаев вместо того, чтобы возбудить уголовное преследование, хулиганов привлекают к административной ответственности... Почему так происходит? Не потому ли, что отдельные работники милиции, неправильно понимая свои задачи, искусственным путем добиваются мнимого сокращения преступности, привлекая хулиганов к административной ответственности вместо уголовной. Разве не понятно, что такой метод борьбы за «снижение» преступности кроме вреда, ничего не приносит?» [25, с. 68].

С учетом такого излишне осторожного отношения милиции к возбуждению уголовных дел следовало ввести за хулиганство ответственность администра-

тивную. Она должна была быть более «удобоваримой» для советских правоохранителей, в том числе налажаться в упрощенном порядке и не влечь всплеска показателей преступности. В то же время наказание за хулиганские действия, от которых так страдал порядок послевоенных советских республик, явно не могло быть смягчено до штрафа. В связи с этим хулиганство должно было влечь арест. И он должен был назначаться только судом как в силу Конституции, так и чтобы вновь не превратился в ту «дубину» управленческой репрессии, с которой едва справилась советская власть в первые годы своего становления.

В 1956 г. полагающееся за хулиганство лишение свободы превратилось в административный арест, возродив этот институт, и стало предметом регулирования нового процессуального судебного порядка. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19.12.1956 «Об ответственности за мелкое хулиганство» неквалифицированное хулиганство, получившее наименование мелкого, было прямо отграничено от уголовно наказуемых деяний. Оно теперь влекло арест от 3 до 15 суток, «если эти действия по своему характеру не влекут наказания, предусмотренного статьей 74 Уголовного кодекса РСФСР». Указанным документом был ликвидирован длительный перекосяк в правовых регламентациях [26]. Административные материалы стали рассматриваться «народным судьей единолично в течение суток по поступлении их в суд из органов милиции с вызовом лица, совершившего хулиганский проступок, и в необходимых случаях свидетелей». Постановление народного судьи об аресте исполнялось немедленно и обжалованию не подлежало. Принятым в тот же день постановлением Президиума Верховного Суда РСФСР от 19.12.1956 «Об ответственности за мелкое хулиганство» было дополнительно пояснено, что применение ареста за мелкое хулиганство «является мерой административного воздействия». Через четыре года этот процессуальный порядок дополнился институтом судебного взыскания расходов, связанных с исполнением постановления в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 19.04.1961 «Об ответственности за мелкое хулиганство». В случае уклонения арестованного от физических работ с него по постановлению судьи стала взыскиваться стоимость питания за время нахождения под арестом.

Появившаяся в 1956 г. судебная компетенция по рассмотрению административно-деликтных дел начала последовательно расширяться. Преимущественно она также была связана с «арестными» делами. Указом Президиума Верховного Суда РСФСР от 12.09.1957 «Об ответственности за мелкую спекуляцию» был установлен судебный порядок привлечения к административной ответственности за мелкую спекуляцию. Она влекла от 3 до 15 суток ареста или штраф до 500 руб. с конфискацией предметов спекуляции. Указом Президиума Верховного Суда СССР от 15.02.1962 «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников» злостное неповиновение законному требованию работника милиции и народного дружинника стало наказывать-

ся постановлением судьи арестом до 15 суток, штрафом до 20 руб. или исправительными работами.

Расширение компетенции народных судей по делам об административных правонарушениях, как отмечал И. А. Галаган, свидетельствовало о расширении судебного контроля за административной деятельностью и отвечало требованиям укрепления в ней социалистической законности [27]. Схожим образом объясняется такое расширение судебных полномочий и в современной науке [28]. Словом, в судебном назначении административного ареста воплотилось правовое начало не столько юрисдикционное, сколько юстиционное.

В КоАП РСФСР и позднее в КоАП РФ назначение такого строгого административного наказания также осталось прерогативой суда. Судебная ревизия инициативы публичной администрации по применению мер административного принуждения получила название судебного контроля. В науке считается, что он осуществляется как в рамках административного судопроизводства [29, с. 49], так и судопроизводства по делам об административных правонарушениях [30].

Обсуждение правового феномена судебного контроля чаще всего сводится к вопросам о том, должен ли административный орган предварительно получать разрешение суда на применение административного принуждения или достаточно лишь возможности последующего обжалования в суде административного акта. Первый вид называется предварительным судебным контролем, второй – последующим [31]. Допустим, обсуждаются вопросы о том, какие исполнительные действия может совершать судебный пристав – исполнитель с разрешения суда, а какие – самостоятельно с разъяснением права последующего судебного обжалования [32], какие следственные действия следователь должен совершать самостоятельно, а какие – с судебной санкции [33].

По общему правилу считается, что такой контроль должен быть последующим. Нельзя поставить инспекторов в очередь к судье за разрешениями на применение любых принудительных мер. Иначе судебная власть подменит собой власть исполнительную, а арсенал полномочий последней окажется слишком скудным для результативного решения управленческих вопросов. В пользу последующего судебного контроля говорят и интересы оперативности, когда обращение к процедуре дачи судебной санкции может свести на нет эффективность запрашиваемой экстренной меры. Наконец, административные органы, обладая более узкой специализацией, чем суды, нередко более компетентны. Б. В. Россинский справедливо указал и на существенную перегрузку судебной системы. Авторитетный ученый упомянул, что можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами, лучше аргументированы и обоснованы [34].

Предварительный судебный контроль является скорее исключением. Но именно к нему нужно прибегать, когда сохранение меры административного принуждения в числе прерогатив исполнительной власти грозит риском невосполнимого нарушения основных

прав и свобод граждан. Чаще всего это происходит при проявлении органами публичной администрации намерения в управленческих целях наиболее глубоко вмешаться в права частных лиц. Это прослушивание телефонных переговоров, обыск, изъятие имущества, обращение взыскания на жилое помещение и, наконец, ограничение личной свободы человека. В такой ситуации интересы публичной власти должны потерять статус основного критерия решения управленческого вопроса. Вместо этого они должны стать на такую же чашу весов, как и личные интересы гражданина наравне с последними. Обе ценности должны быть в разумной мере сбалансированы независимым юрисдикционным органом. Он обязан апеллировать лишь к закону и справедливости и не должен быть заложником управленческих функций.

Одним из первых случаев постановки перед Конституционным Судом Российской Федерации вопроса о предварительном судебном контроле меры административного наказания явился поднятый в 1997 г. вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации п. 4 и 6 ст. 242 и ст. 280 Таможенного кодекса РФ. Эти положения давали таможенным органам право осуществлять внесудебную конфискацию товаров и транспортных средств. Сначала в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20.05.1997 № 8-П по делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда был изложен вывод о том, что она при наличии гарантии последующего судебного контроля как способа защиты прав собственника не противоречит основному закону. Однако в 1998 г. административная конфискация вновь стала предметом проверки суда. В Постановлении от 11.03.1998 № 8-П по делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса РФ, части 2 статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гагловой и А. Б. Пестрякова рассматривался эпизод, связанный с конфискацией на основании ст. 85 и 222 КоАП РСФСР принадлежащего гражданину ружья органом, осуществляющим надзор за соблюдением правил охоты. Был сформулирован несколько иной вывод: одна только возможность судебного обжалования не исключает лишения собственности без судебного решения. В момент изъятия не могут считаться установленными ни само деяние, ни виновное его совершение. Эти обстоятельства требуют последующего рассмотрения и доказывания в надлежащей судебной процедуре. Вскоре применение в рамках КоАП РФ конфискации также стало судебной прерогативой.

В наибольшей же мере предварительный судебный контроль требуется по делам, влекущим административный арест. Публичная власть заинтересована в полномочиях при необходимости ограничивать свободу гражданина, добиваясь выполнения им возложенных публично-правовых обязанностей, что вполне объяснимо. Однако именно здесь перед инспектором необходимо поставить разумный барьер

в виде необходимости мотивированного обращения в суд. Дни утраченной свободы, являющейся наряду с жизнью и здоровьем, наибольшей ценностью, вернуть нельзя. Даже денежная компенсация здесь будет не более, чем своего рода паллиатив. Интерес представляют случаи, когда предметом пересмотра Верховного Суда Российской Федерации являлись решения судей по «арестным» делам, смягчавшие назначенное нижестоящими судами наказание с отбытого ареста на штраф. Такие решения отменялись по мотивам нарушения ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ, согласно которой никто не может дважды нести ответственность за одно правонарушение. В Постановлении от 07.09.2016 № 18-АД16-160 было констатировано, что, поскольку арест уже отбыт, такое смягчение наказания, по существу, влечет, напротив, ухудшение положения привлекаемого.

Мы выражаем уважение к позициям о том, что судебное вмешательство в административную юрисдикцию не должно стремиться к чрезмерному распространению, превращаясь в навязчивую опеку. Вместе с тем хотелось бы высказать мнение, что непосредственное судебное рассмотрение дел об административных правонарушениях тоже объективно необходимо, в первую очередь по делам, связанным с ограничением личной свободы человека.

Заключение

Основной функцией исполнительной власти, к которой относятся правоохранительные структуры, является государственное управление, включающее и государственный контроль. Это предполагает решение значительного количества масштабных вопросов. В их числе мобилизация населения на выполнение тех или иных поставленных властью задач, взимание налогов, обеспечение общественного порядка. И богатый арсенал мер административного принуждения, которым располагает исполнительная власть, становится ресурсом государственного управления. Административная юрисдикция, порученная публичной администрации, также автоматически ставится

на службу государственному управлению с соответствующей расстановкой приоритетов: первоочередность фискальной функции перед благосостоянием частного лица, предпочтительность общей превенции, а не индивидуализации наказания, важность обеспечения управляемости и подконтрольности населения в сравнении с личной свободой и частными интересами и др. Такая ситуация является нормальной, но и обуславливает важность судебного контроля. Вместе с тем, поскольку управленческие вопросы требуют оперативного решения, не сопряженного с лишними формальностями, судебный контроль, как правило, является последующим.

Однако управление жизнью страны представляет собой крайне трудоемкое, а порой и рискованное дело. В связи с этим публичная власть заинтересована в полномочиях глубоко вмешиваться в свободу гражданина, решая управленческие вопросы максимально эффективно. Но ограничение и здесь роли суда последующим контролем приведет к тому, что он не будет уже в состоянии восполнить допущенное репрессивной инициативой право. Поэтому там, где неправомерное назначение административного наказания, продиктованное управленческими целями, повлечет наиболее явное или невосполнимое нарушение прав гражданина, судебный контроль должен быть предварительным. Он должен осуществляться путем рассмотрения дела об административном правонарушении судьей.

Наиболее ярким примером является назначение административного ареста. Он обоснованно исключен из мощного ресурса мер административного принуждения, которым располагает исполнительная власть. Предоставление лишь возможности последующего судебного обжалования здесь не обеспечит восстановления нарушенных прав, если постановление окажется незаконным, и не дисциплинирует органы преследования. На наш взгляд, именно этот критерий должен являться основным при решении вопроса о подведомственности.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С. 2–13.
2. Россинский Б. В. Окончательно ли разграничение административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях? // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 49–51.
3. Каплунов А. И. Административная ответственность как форма административного принуждения // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16, № 4. С. 518–524.
4. Трунова Е. В. Об административной юрисдикции судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2021. № 6. С. 51–53.
5. Шишкина О. Е. Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стандартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 19–27.
6. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2019. 544 с.
7. Братановский С. Н. Административное право. Общая часть : учеб. М., 2013. 921 с.
8. Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2020. № 8. С. 44–51.
9. Чуйченко в Казани рассказал, на каком этапе находится разработка нового КоАП. URL: <https://www.business-gazeta.ru/amp/608593> (дата обращения: 11.12.2023).
10. Зайцев Д. И. Административное усмотрение в РСФСР и СССР (1917–1953 гг.) // Актуальные проблемы административного права и административного процесса : моногр. / под общ. ред. С. А. Старостина. М., 2022. С. 378–379.

11. Замечания В. И. Ленина к проекту Декрета СНК о мерах правильного распределения жилищ среди трудящегося населения от 25.05.1920, автограф. // Декреты Советской власти : в 12 т. М., 1976. Т. VIII. Апрель – май 1920 г. С. 241–243.
12. Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 76–96.
13. Наркомюст о проекте административного ареста // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 14. С. 329.
14. Об административном аресте // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 16 (Хроника). С. 377–379.
15. Циркуляр № 184 от 12.09.1923 Народного комиссариата юстиции, Народного комиссариата финансов и Народного комиссариата продовольствия «О порядке применения административных взысканий в текущую кампанию по взиманию единого сельско-хозяйственного налога» // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 36. С. 838.
16. Об административных приказах // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 35. С. 10.
17. Административный арест // Еженедельник советской юстиции. 1923. № 10. С. 226.
18. Агеев А. Административная практика и суд // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 26–27. С. 9.
19. Положение о взимании налогов. Утверждено ЦИК СССР и СНК СССР 02.10.1925 // Собрание законодательства СССР. 1925. № 70. Ст. 518.
20. Лаговьер Н. Прокуратура и административные взыскания // Еженедельник советской юстиции. 1927. № 33. С. 1022.
21. Мокринский С. Озорство и хулиганство (окончание) // Еженедельник советской юстиции. 1924. № 38. С. 899.
22. Надзор за административными взысканиями // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 42–43. С. 1122.
23. Сапожников И. Усилить борьбу с хулиганством // Социалистическая законность. 1955. № 12. С. 14–17.
24. Артышков В. Борьба с хулиганством // Социалистическая законность. 1956. № 5. С. 66.
25. Безуглов А., Лай П. В Карело-Финской ССР плохо борются с хулиганством // Социалистическая законность. 1956. № 1. С. 68.
26. Колоколов Н. А. Хулиганство: генезис, эволюция и современное состояние состава преступления. Статья 1. История развития правового регулирования уголовной ответственности за хулиганство в России // Мировой судья. 2014. № 2. С. 2–8.
27. Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 418–419.
28. Панова И. В., Панов А. Б. Актуальные проблемы административной ответственности // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2019. Т. 21, № 3. С. 105–134.
29. Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство (статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. М., 2015. 275 с.
30. Шишкина О. Е. Судебное разбирательство по делам об административных правонарушениях: поиск конституционных рамок и стандартов правосудия (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2015. № 3. С. 19–27.
31. Саттарова З. З. Участие суда в исполнительном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 29 с.
32. Щепалов С. В. Природа и характер правоотношений в исполнительном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005. 28 с.
33. Устинов М. А. Судебный контроль на стадии предварительного расследования : дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 1999. 276 с.
34. Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24.

REFERENCES

1. Salishcheva N.G. On some trends in the development of legislation on administrative responsibility in Russia in the modern period. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2009, no. 5, pp. 2–13. (In Russ.).
2. Rossinskii B.V. Is the differentiation of administrative proceedings and proceedings in administrative cases final offenses? *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva = Journal of Administrative Proceedings*, 2016, no. 1, pp. 49–51. (In Russ.).
3. Kaplunov A.I. Administrative responsibility as a form of administrative coercion. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Law Review*, 2019, vol. 16, no. 4, pp. 518–524. (In Russ.).
4. Trunova E.V. On the administrative jurisdiction of judges reviewing administrative offense cases. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2021, no. 6, pp. 51–53. (In Russ.).
5. Shishkina O.E. Judicial proceedings in cases of administrative offenses: the search for constitutional frameworks and standards of justice (based on the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Zhurnal Konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2015, no. 3, pp. 19–27. (In Russ.).
6. Popov L.L., Migachev Yu.I. *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative law of the Russian Federation]. Ed. by Popov L.L. Moscow, 2019. 544 p.
7. Bratanovskii S.N. *Administrativnoe pravo. Obshchaya chast': ucheb.* [Administrative law. General part: textbook]. Moscow, 2013. 921 p.
8. Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. Critical view on drafts of the code of administrative offenses of the Russian Federation and the Procedural Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2020, no. 8, pp. 44–51. (In Russ.).
9. *Chuichenko v Kakhani rasskazal, na kakom etape nakhoditsya razrabotka novogo KoAP* [Chuichenko in Kahani told at what stage the development of the new Administrative Code]. Available at: <https://www.business-gazeta.ru/amp/608593>. (accessed December 11, 2023).
10. Zaitsev D.I. Administrative discretion in the RSFSR and the USSR (1917–1953). In: Starostin S.A. (Ed.). *Aktual'nye problemy administrativnogo prava i administrativnogo protsessa: monogr.* [Actual problems of administrative law and administrative process: monograph]. Moscow, 2022. Pp. 378–379. (In Russ.).

11. V.I. Lenin's remarks on the draft Decree of the Council of People's Commissars on Measures for Correct Distribution of Housing among the Working Population of May 25, 1920. In: *Dekrety Sovetskoi vlasti: v 12 t. T. VIII. April' – mai 1920 g.* [Decrees of the Soviet government: in 12 volumes. Volume VIII. April – May 1920]. Moscow, 1976. Pp. 241–243. (In Russ.).
12. Starostin S.A. A critical view on drafts of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the Procedural Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Bulletin of Tomsk State University. Law*, 2019, no. 32, pp. 76-96. (In Russ.).
13. People's Commissariat of Justice on the project of administrative arrest. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1923, no. 14, p. 329. (In Russ.).
14. On administrative arrest. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1923, no. 16, p. 377–379. (In Russ.).
15. Circular No. 184 of September 12, 1923 of the People's Commissariat of Justice, the People's Commissariat of Finance and the People's Commissariat "On the Procedure for Applying Administrative Penalties in the Current Campaign to Levy a Single Agricultural Tax". *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1923, no. 36, p. 838. (In Russ.).
16. On administrative orders. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1922, no. 35, p. 10. (In Russ.).
17. Administrative arrest. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1923, no. 10, p. 226. (In Russ.).
18. Ageev A. Administrative practice and court. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1922, no. 26–27. P. 9. (In Russ.).
19. Regulation on the collection of taxes: approved by the Central Executive Committee of the USSR and the Council of People's Commissars of the USSR of October 2, 1925. In: *SZ SSSR [Collection of laws of the USSR]. 1925. No. 70. Art. 518.* (In Russ.).
20. Lagovier N. The Prosecutor's office and administrative penalties. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1927. No. 33, p. 1,022. (In Russ.).
21. Mokrinskii S. Mischief and hooliganism (ending). *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1924, no. 38, p. 899. (In Russ.).
22. Supervision of administrative penalties. *Ezhenedel'nik sovetskoi yustitsii = Weekly of Soviet Justice*, 1928, pp. 42-43. (In Russ.).
23. Sapozhnikov I. Strengthen the fight against hooliganism. *Sotsialisticheskaya zakonnost' = Socialist Legality*, 1955, no. 12, pp. 14–17. (In Russ.).
24. Artyshkov V. Fight against hooliganism. *Sotsialisticheskaya zakonnost' = Socialist Legality*, 1956, no. 5, p. 66. (In Russ.).
25. Bezuglov A., Lai P. In the Karelo-Finnish SSR, they struggle badly with hooliganism. *Sotsialisticheskaya zakonnost' = Socialist Legality*, 1956, no. 1, p. 68. (In Russ.).
26. Kolokolov N.A. Hooliganism: genesis, evolution and contemporary state of elements of crime. Article 1. History of development of legal regulation of criminal responsibility for hooliganism in Russia. *Mirovoi sud'ya = World Judge*, 2014, no. 2, pp. 2–8. (In Russ.).
27. *Ivan Aleksandrovich Galagan i ego nauchnoe nasledie* [Ivan A. Galagan and his scientific legacy]. Ed. by Starilov Yu.N., 2010. Pp. 418–419. (In Russ.).
28. Panova I.V., Panov A.B. Topical problems of administrative responsibility. *Aziatsko-Tikhookeanskii region: ekonomika, politika, pravo = PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law*, 2019, vol. 21, no. 3, pp. 105–134. (In Russ.).
29. Shergin A.P. On the understanding of administrative proceedings. In: *Administrativno-deliktное pravo i zakonodatel'stvo (Stat'i, vystupleniya, razmyshleniya): sb. nauch. tr.* [Administrative-tort law and legislation (Articles, speeches, reflections): collection of scientific papers]. Moscow, 2015, p. 49. (In Russ.).
30. Shishkina O.E. Proceedings on administrative offences: search for constitutional frameworks and standards of justice (on the basis of the Russian Constitutional Court's case-law). *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya = Journal of Constitutional Justice*, 2015, no. 3. (In Russ.).
31. Sattarova Z.Z. *Uchastie suda v ispolnitel'nom proizvodstve: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Participation of the court in enforcement proceedings: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2004. 29 p.
32. Shchepalov S.V. *Priroda i kharakter pravootnoshenii v ispolnitel'nom proizvodstve: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [The nature and nature of legal relations in enforcement proceedings: Candidate of Sciences (Law) dissertation abstract]. Moscow, 2005. 28 p.
33. Ustimov M.A. *Sudebnyi kontrol' na stadii predvaritel'nogo rassledovaniya: dis. ... kand. yurid. nauk* [Judicial control at the stage of preliminary investigation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Saransk, 1999. 276 p.
34. Rossinskii B.V. Reflections about the government and administrative responsibility. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, 2016, no. 5, pp. 6–24. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СТАНИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ ЩЕПАЛОВ – кандидат юридических наук, доцент, судья Верховного суда Республики Карелия, Петрозаводск, Россия, schepalov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>

STANISLAV V. SHCHEPALOV – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Judge of the Supreme Court of the Republic of Karelia, Petrozavodsk, Russia, schepalov@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0004-8835-247X>

Статья поступила 10.01.2024