

Губарева Т. И. / Gubareva T. I.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРИНЦИПОВ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**THE TOPICAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PRINCIPLES
OF PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENCES**

Губарева Татьяна

Ивановна,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафе-
дры административного пра-
ва и административной дея-
тельности Ставропольского
филиала Краснодарского уни-
верситета МВД России.*

Рассматривается реализация в нормах административно-деликтного законодательства основополагающих принципов права. Отмечаются проблемы соблюдения указанных принципов в виду их неполной регламентации в административно-деликтном законодательстве. Дается авторский перечень принципов производства по делам об административных правонарушениях и обоснование необходимости их закрепления в КоАП РФ.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, принципы правового регулирования, принцип законности, принцип гласности, принцип презумпции невиновности, принцип оперативности, принцип права на защиту, принцип равенства всех перед законом, принцип национального языка, принцип состязательности сторон, принцип объективности и беспристрастности.

Gubareva Tat'yana

Ivanovna,

c.j.s. (PhD in jurisprudence), Senior teacher of the chair of administrative law and administrative activities at Stavropol branch of Krasnodar University of the Russian Interior Ministry.

The author considers the implementation of fundamental principles of law in the norms of administrative and tort legislation. Here is noted the problems of compliance with these principles in mind of their incomplete regulation in administrative and tort legislation. The article provides author's list of principles of proceedings on administrative offences and substantiation of their enshrining in the Code on Administrative Offences of the Russian Federation.

Keywords: proceedings on administrative offences, principles of legal regulation, principle of legality, principle of publicity, principle of the presumption of innocence, principle of promptness, principle of the right to defense, principle of equality of everyone before the law, principle of national language, adversarial principle, principle of objectivity and impartiality.

В правовом государстве особое значение приобретают принципы правового регулирования тех или иных общественных отношений. Не является исключением и производство по делам об административных правонарушениях, которому присущ ряд основополагающих принципов. Вместе с тем в настоящее время наблюдается неполная правовая регламентация указанных принципов. Это, в свою очередь, порождает проблему их несоблюдения.

Истоки рассматриваемой проблемы, на наш взгляд, лежат в отсутствии легального определения самого производства по делам об административных правонарушениях. Не вступая в научную дискуссию относительно данной категории, под производством по делам об административных правонарушениях в рамках данной статьи будем считать совокупность процессуальных действий, направленных на рассмотрение и разрешение конкретных дел об административных правонарушениях и обеспечение исполнения вынесенного постановления.

Кроме того, основной нормативно-правовой документ, содержащий административно-процессуальные нормы – КоАП РФ – не включает в себя полного перечня принципов производства по делам об административных правонарушениях. Это влечет появление в науке административно-процессуального права различного набора принципов, а также их неоднозначную трактовку.

В этой связи остановимся на анализе правового регулирования и практики применения некоторых основных принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип законности. Являясь конституционным и пронизывая всю систему общественных отношений, складывающихся в различных правовых отраслях, данный принцип по праву занимает центральное место во всех классификациях. Емко, но лаконично принцип законности определен Д. В. Теткиным: «Законность – это такое состояние общественной и государственной жизни, которое ограждает личность от произвола власти, массу людей – от анархии, общество в целом – от насилия, государство – от беспорядка» [7, 10].

Для производства по делам об административных правонарушениях актуальность принципа законности обусловлена, прежде всего, властной природой административной ответственности, порой ограничивающей права и свободы человека.

Прямо в Конституции РФ принцип законности не назван, однако он вытекает из смысла статей 4, 15, 19, 27, 34, 57 и ряда других. Так, в ч. 2 ст. 4 установлено, что Конституция России и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. А ч. 2 ст. 15 обязывает органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию РФ и законы.

В Конституции РФ содержится целый ряд таких формулировок, где соблюдение закона определено ставится на первое место. Например, в ч. 1 ст. 27 законность нахождения на территории Российской Федерации устанавливается как условие реализации права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В КоАП РФ данный принцип отражен в ст. 1.6, согласно которой лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом, исключительно в пределах компетенции

соответствующего органа или должностного лица. Расширительное толкование полномочий государственных органов и должностных лиц не допускается.

В этой связи немаловажным является соблюдение не только правил подведомственности дел об административных правонарушениях, но и территориальной подсудности. Так, Верховный Суд РФ отменил постановления нижестоящих инстанций, вынесенные в отношении П. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ [2]. Из материалов дела видно, что П. управлял транспортным средством, находясь в состоянии опьянения. Постановлением мирового судьи П. признан виновным. Дело было рассмотрено по месту жительства П. Однако ходатайства П. о рассмотрении дела по месту его жительства материалы дела не содержат. Следовательно, дело подлежало рассмотрению по месту совершения административного правонарушения. В нарушение статей 1.6, 29.1, 29.5 и др. КоАП РФ дело было рассмотрено с нарушением правил территориальной подсудности, что повлекло нарушение порядка привлечения П. к административной ответственности. «Согласно правовой позиции, изложенной в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 г. № 623-О-П и от 15.01.2009 г. № 144-О-П решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно вопреки ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия» [3].

Таким образом, являясь главнейшим принципом функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, принцип законности в административно-юрисдикционной сфере приобретает особое значение.

Принцип гласности. Данный принцип закреплен в ст. 24.3 КоАП РФ под наименованием «Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях». Принцип гласности также имеет конституционную основу, однако в рамках производства по делам об административных правонарушениях можно выделить его особенности.

В силу принципа гласности дела об административных правонарушениях по общему правилу подлежат открытому рассмотрению. Исключения составляют случаи, когда административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, выявлено и зафиксировано с применением

работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

В указанных случаях регламентирован иной порядок возбуждения и рассмотрения дела. КоАП РФ устанавливает, что в данном случае протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ.

Другими исключениями из принципа гласности являются случаи, если, во-первых, открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, и, во-вторых, в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц.

Закон регулирует порядок фиксации хода рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, и граждане, присутствующие при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка, видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио и телевидению допускаются с разрешения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Принцип презумпции невиновности. Являясь конституционным принципом, в производстве по делам об административных правонарушениях указанный принцип приобретает новое звучание.

Так, по общему правилу, лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в установленном законом порядке. Бремя доказывания в данном случае лежит на обвинителе, а привлекаемое к административной ответственности лицо не обязано доказывать свою невиновность, хотя и имеет на это право. В случае, когда сомнения в виновности данного лица не были устранены в ходе разрешения дела, выносится оправдательное постановление. Другими словами любое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого

к административной ответственности. Данный вывод подтверждается положениями Постановления Пленума Верховного Суда РФ [1].

С другой стороны, с развитием науки и техники, внедрением во все новые сферы государственного управления информационных технологий, ситуация относительно принципа презумпции невиновности изменилась. С внедрением в контрольно-надзорную деятельность Госавтоинспекции специальных технических средств, можно с точностью определять марку и госномер автомобиля, водитель которого нарушил правила дорожного движения. На такие случаи не распространяется правило о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

В примечании ст. 1.5 КоАП РФ закрепляется, что положение ч. 3 данной статьи не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Однако здесь возникает проблема следующего характера. В случае передачи права управления транспортным средством иному лицу, например по доверенности, административную ответственность за правонарушение в области дорожного движения, которое было выявлено с помощью технических средств, работающих в автоматическом режиме, несет собственник, а не водитель, реально управлявший автомобилем в тот момент. В этом случае на собственнике автомобиля лежит бремя доказывания своей невиновности.

Дополнительную нагрузку на органы административной юрисдикции создают дела, возникающие между органами Госавтоинспекции и спецслужбами, такими как скорая помощь, пожарная служба и другие.

Водители данных спецслужб вправе при определенных обстоятельствах нарушать правила дорожного движения. С внедрением технических средств, фиксирующих нарушения, на них ложится бремя доказывания наличия таких обстоятельств.

Принцип оперативности. Данный принцип раскрывается, прежде всего, в установленных сроках прохождения дела от стадии возбуждения до исполнения постановления по делу. Это, безусловно, «позволяет сократить срок между совершением проступка и его юридической оценкой» [5].

Так, например, протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления совершения

административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.1.1), максимальный срок составления протокола об административном правонарушении, если не требуется проведение административного расследования, составляет двое суток с момента выявления административного правонарушения (ст. 28.5), срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 28.7). В исключительных случаях указанный срок может быть продлен, но не более чем на шесть месяцев.

Довольно сжатым является и срок рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, в силу ст. 29.6 КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок - органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, и в двухмесячный срок - судьей. Особо сжатые сроки установлены для рассмотрения некоторых категорий дел.

Сроки исполнения постановления по делу также недолги. Например, административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. Отсрочка исполнения постановления может быть предоставлена на срок не более одного месяца, а рассрочка - до трех месяцев.

Принцип права на защиту. Данный принцип обеспечивает лицу, привлекаемому к административной ответственности, реализацию его конституционных прав. Принцип права на защиту реализуется посредством возможности предоставления доказательств своей невиновности либо предоставления обстоятельств, смягчающих ответственность, возможности знакомиться с материалами дела, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться при рассмотрении дела помощью адвоката или иного представителя.

При этом данными правами указанные лица вправе пользоваться не только на стадии рассмотрения дела, но и на стадии его возбуждения. В этой связи ВАС РФ указал: «Процессуальные действия, совершаемые в рамках административного производства, предполагают участие в их совершении определенных лиц, которым действующее законодательство предоставляет тот или иной объем процессуальных прав - не только на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, но и на стадии составления протокола... Протокол является основным процессуальным документом, которым фиксируется факт административного правонарушения и подтверждающие его доказательства. Обязанность административного органа

извещать юридические и физические лица о предстоящем составлении в отношении них протокола об административном правонарушении и, соответственно, право этих лиц участвовать в его составлении, обусловлены значением этой стадии процедуры привлечения к административной ответственности, на которой, как правило, разрешается вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении с учетом представляемых объяснений, доказательств, возражений и заявляемых ходатайств» [4].

К сожалению, в правоприменительной практике имеют место нарушения указанного принципа. Показательным является дело об административном правонарушении в отношении одного юридического лица г. Самара. Из материалов дела видно, что Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Самарской области, в нарушение принципа права на защиту, не рассмотрело ходатайство юридического лица об отложении составления протокола об административном правонарушении, мотивированного недостаточностью времени для подготовки к участию в составлении протокола, а также нахождение руководителя за пределами Самарской области. Протокол об административном правонарушении, предусмотренного ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ был составлен в отсутствие представителя юридического лица. ВАС РФ признал, что указанные обстоятельства свидетельствуют о существенных нарушениях порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, поскольку административный орган при поступлении ходатайства об отложении составления протокола применительно к ст. 25.1 КоАП РФ обязан рассмотреть такое ходатайство на предмет обоснованности и по результатам рассмотрения принять мотивированное решение об его удовлетворении либо об оставлении без удовлетворения.

Принцип права на защиту распространяется также и на потерпевшего, который вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с КоАП РФ (ст. 25.2 КоАП РФ).

Принцип равенства всех перед законом. Конституция РФ закрепляет: «Все равны перед законом и судом», что означает равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным

объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ст. 19).

Данный принцип означает также равенство всех юридических лиц, независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Вследствие специфики производства по делам об административных правонарушениях, данный принцип следует понимать как равенство всех перед законом и субъектом административной юрисдикции, рассматривающим дело.

И все же из положений данного принципа есть исключение, касающееся установления особых условий применения мер обеспечения производства и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, прокуроров, судей и иных лиц).

Принцип национального языка. КоАП РФ закреплен принцип национального языка (ст. 24.2). Данный принцип означает, что производство по делам об административных правонарушениях ведется на государственном языке Российской Федерации – русском языке. Для республик Российской Федерации установлено исключение – судьям, органам, должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, предоставлено право вести производство по делам об административных правонарушениях на государственном языке республики, на территории которой они находятся.

Другой составляющей данного принципа является право лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, не владеющих языком, на котором ведется производство по делу, выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип состязательности сторон. Указанный принцип не закреплен в КоАП РФ, однако вытекает из сущности производства по делам об административных правонарушениях, поэтому ученые называют его одним из важнейших.

Так, например, в литературе отмечается, что «КоАП РФ не содержит положения о том, что рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях осуществляется на основе состязательности, что, безусловно,

следует расценить как пробел. И все же нельзя не учитывать того, что КоАП РФ предоставляет лицам, участвующим в деле значительный комплекс прав для отстаивания своей позиции при рассмотрении и разрешении административного дела, что позволяет говорить о наличии состязательного начала в административно-юрисдикционном процессе» [8].

Принцип состязательности сторон присущ всем видам судопроизводства в России. Он выражается в праве лица, привлекаемого к административной ответственности, знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать объяснения, обжаловать постановление по делу, и в обязанности органов (или должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, принимать к рассмотрению и разрешению заявления, ходатайства и поданные жалобы.

Принцип состязательности сторон предполагает также обязанность соответствующих органов следить за тем, чтобы стороны надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности в целях защиты охраняемых законом интересов [6, 39].

Принцип объективности и беспристрастности. Данным принципом гарантируется полное, всестороннее рассмотрение дела и объективная оценка всех представленных по делу доказательств. Несмотря на то, что доказательства по делу оцениваются судом (органом или должностным лицом) по внутреннему убеждению, государство гарантирует их объективность. А в выносимом постановлении по делу об административном правонарушении выводы должны быть основаны на выясненных в ходе рассмотрения дела обстоятельствах и фактах и мотивированны.

Более того, судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо: 1) является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя; 2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела (ст. 29.2 КоАП РФ).

В науке называются также и другие принципы производства по делам об административных правонарушениях, такие как принцип непосредственности, принцип оперативности, принцип двуступенности, принцип диспозитивности, принцип всестороннего изучения обстоятельств по делу,

принцип экономичности, принцип охраны интересов государства и личности и другие.

Таким образом, вопрос о принципах производства по делам об административных правонарушениях является одним из важнейших, поскольку соблюдение принципов в административно-юрисдикционной деятельности во многом обуславливает соблюдение основных прав и свобод человека.

В этой связи считаем необходимым на законодательном уровне регламентировать содержание принципов производства по делам об административных правонарушениях, внося соответствующие поправки в КоАП РФ.

Список литературы:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. № 6 (Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 4).
2. Постановление Верховного Суда РФ от 01.10.2010 № 20-АД10-3 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 04.02.2013).
3. Постановление Верховного Суда РФ от 09.09.2011 № 69-АД11-4 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 04.02.2013).
4. Определение ВАС РФ от 05.05.2011 № ВАС-2297/11 по делу № А55-16228/2010 // Консультант Плюс: комп. справ. правовая система [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 23.02.2013).
5. Костылев А. К. Административная юрисдикция. 3-е изд., перераб. и доп. / А. К. Костылев. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2011.
6. Курс лекций по дисциплине «Административная юрисдикция» / сост. Э. М. Султанов. Ставрополь: СКФА МВД РФ, 2005.
7. Теткин Д. В. Законность как реальное выражение права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д.В. Теткин. Саратов, 2007.
8. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. - М., 2003

References:

1. The decision of the Plenary Session of the Supreme Court of the Russian Federation No. 5 from March 24, 2005 (as amended on 09.02.2012) "On some issues that arise in the courts when applying the Code on Administrative Offences of the RF" [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24.03.2005 № 5 (red. ot 09.02.2012) «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF – Bulletin of the Supreme Court of the RF*, 2005, no. 6 (2012, no. 4).

2. Resolution of the Supreme Court of the RF No. 20-AD10-3 from 01.10.2010 [Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 01.10.2010 № 20-AD10-3]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 04.02.2013).

3. Resolution of the Supreme Court of the RF No. 69-AD11-4 from 09.09.2011 [Postanovlenie Verkhovnogo Suda RF ot 09.09.2011 № 69-AD11-4]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 04.02.2013).

4. Ruling of the Higher Arbitration Court of the RF No. VAS-2297/11 from 05.05.2011 on the case No. A55-16228/2010 [Opredelenie VAS RF ot 05.05.2011 № VAS-2297/11 po delu № A55-16228/2010]. *Konsul'tant Pljus: comp. ref. legal system* [Electronic resource]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed: 23.02.2013).

5. Kostylev A. K. *Administrative Jurisdiction. 3rd revised edition* [Administrativnaya yurisdiksiya. 3-e izd., pererab. i dop]. Kostylev A. K., Tyumen: publishing house TyumGU, 2011.

6. *The course of lectures on the discipline "Administrative jurisdiction"*. Compiler –Sultanov E. M., Stavropol: SKFA MVD RF, 2005.

7. Tetkin D. V. *Legality as a Real Manifestation of Law*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Zakonnost' kak real'noe vyrazhenie prava: avtoref. diss. ... kand. jurid. nauk]. Tetkin D. V., Saratov: 2007.

8. Chekalina O. V. *Administratively Jurisdictional Process*: thesis abstract of a candidate of legal sciences [Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk]. Moscow: 2003.