

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.153-159

А. Р. Нобель*

Система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях

Аннотация. В статье даны определения принципов и системы принципов производства по делам об административных правонарушениях. На основе норм Конституции Российской Федерации, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и практики их применения обосновывается позиция, что принципы производства по делам об административных правонарушениях в различной степени закрепляются в нормативных правовых актах, составляющих законодательство об административных правонарушениях как непосредственно, так и опосредованно. Раскрывается система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях. В данную систему автором включаются принципы: открытого рассмотрения; государственного языка; непосредственного исследования доказательств; свободы оценки доказательств; обязанности рассмотрения ходатайств; свободы обжалования процессуальных решений; состязательности и равноправия сторон; справедливого рассмотрения дела; обеспечения права на защиту. Содержание указанных принципов производства по делам об административных правонарушениях, имеющих выраженный процессуальный характер, формируется посредством системного толкования положений Конституции РФ, Европейской конвенции по правам человека, КоАП РФ, прецедентной практики Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. В заключение делается вывод, что, несмотря на существование различных способов закрепления процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях, наибольшая эффективность их восприятия и применения будет достигнута только при отражении принципов в специальной главе КоАП РФ.

Ключевые слова: принципы; система принципов; понятие принципов; административный процесс; производство по делам об административных правонарушениях; процессуальные принципы; административная ответственность; административное правонарушение; законодательство об административных правонарушениях; способы закрепления принципов.

Для цитирования: Нобель А. Р. Система процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 11. — С. 153–159. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.153-159.

© Нобель А. Р., 2020

* Нобель Артём Робертович, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Волго-Вятского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Московская ул., д. 30, г. Киров, Россия, 610000
karnobel@msal.ru

The System of Procedural Principles of Proceedings in Administrative Offenses Cases

Artem R. Nobel, Senior Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines, Volga-Vyatka Institute (Branch) of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Moskovskaya, d. 30, Kirov, Russia, 610000
karnobel@msal.ru

Abstract. The paper provides definitions of the principles and system of principles of proceedings in cases of administrative offenses. Based on the norms of the Constitution of the Russian Federation, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and the practice of their application, the author substantiates the position that the principles of proceedings in cases of administrative offenses are, to varying degrees, enshrined in regulatory legal acts constituting legislation on administrative offenses, both directly and indirectly. The system of procedural principles of proceedings in cases of administrative offenses is revealed. The author includes the following principles in this system: open consideration; state language; direct examination of evidence; freedom to evaluate evidence; compulsory consideration of applications; freedom to appeal against procedural decisions; competition and equality of the parties; fair consideration of the case; ensuring the right to defense. The content of these principles having a pronounced procedural nature is formed through a systemic interpretation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the European Convention on Human Rights, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, the case law of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights. The author concludes that, despite the existence of various ways of consolidating the procedural principles of proceedings in cases of administrative offenses, the greatest efficiency of their perception and application will be achieved only when the principles are reflected in a special chapter of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Keywords: principles; system of principles; concept of principles; administrative process; proceedings on cases of administrative offenses; procedural principles; administrative responsibility; administrative offense; legislation on administrative offenses; ways to consolidate principles.

Cite as: Nobel AR. Sistema protsessualnykh printsipov proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [The System of Procedural Principles of Proceedings in Administrative Offenses Cases]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(11):153-159. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.120.11.153-159. (In Russ., abstract in Eng.).

Предметом данного исследования является определение системы процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях на основе положений Конституции РФ, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее также Европейская конвенция по

правам человека, Конвенция), Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Как правило, различными исследователями представляется и обосновывается собственная система, наименование и содержание правовых принципов¹. При этом следует всецело поддержать позицию профессора А. С. Дугенца об обя-

¹ Например: *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 135–147 ; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж, 1976. С. 177–178, 191 ; *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. С. 23 ; *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов). М. : Знание, 1989. С. 10 ; *Дугенец А. С.* Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 79.

зательности полной и точной законодательной регламентации принципов производства по делам об административных правонарушениях².

Принципы производства по делам об административных правонарушениях — это требования к организации производства, определяющие его фундаментальные черты и необходимые для уяснения смысла других правовых норм.

Одной из целей разработки Концепции нового КоАП РФ является развитие основных принципов законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации³.

С точки зрения юридической техники принципы производства по делам об административных правонарушениях прямо зафиксированы только в гл. 1 КоАП РФ, где речь идет о принципах, имеющих материально-правовой характер, а именно: законности, равенства, вины, презумпции невиновности, уважения чести и достоинства личности.

В других главах КоАП РФ ничего не говорится о придании тем или иным положениям статуса принципиальных. Вместе с тем системный анализ Конституции РФ, Европейской конвенции по правам человека, КоАП РФ, прецедентной практики Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека позволяет констатировать закрепление определенных требований, которые с учетом их влияния и значимости для производства по делам об административных правонарушениях можно рассматривать в качестве принципов.

Так, принцип открытого рассмотрения дела об административном правонарушении, сформулированный в ст. 24.3 КоАП РФ, выражается в требовании публичного и гласного разрешения органами и должностными лицами администра-

тивной юрисдикции. Правом присутствовать и фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении письменно и с использованием аудиозаписи закон наделяет как участников производства, так и любых граждан⁴. Исключения из требований данного принципа составляют дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществлено в упрощенном порядке, содержащие сведения, составляющие охраняемую законом тайну, а также при необходимости обеспечения безопасности участников производства, близких им лиц, защиты их интересов. Данный принцип в отношении производства по делам об административных правонарушениях в Конституции РФ и Европейской конвенции по правам человека прямо не закреплен, однако вытекает из положений ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, ч. 1 ст. 6 Конвенции о необходимости публичного разбирательства дел в судах.

Принцип государственного языка закреплен в ст. 24.2 КоАП РФ, а его действие можно охарактеризовать как императивными требованиями, так и диспозитивными правомочиями. Первые выражаются в необходимости осуществления производства по делам об административных правонарушениях на русском языке, а также предоставления участникам производства, не владеющим государственным языком Российской Федерации, услуг переводчика. Диспозитивность рассматриваемого принципа выражается, во-первых, посредством реализации конституционных положений (ч. 2 ст. 68 Конституции РФ) о предоставлении республикам в составе Российской Федерации полномочий по организации производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке республики. Во-вторых, участники производ-

² Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. М. : ВНИИ МВД России, 2003. С. 60, 69.

³ Введение к Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Расширение возможностей по фиксации хода и результатов рассмотрения дела об административном правонарушении посредством осуществления фотосъемки, видеозаписи, трансляции по радио, телевидению, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» закон связывает с необходимостью получения соответствующего разрешения субъекта административной юрисдикции, рассматривающего дело.

ства вправе осуществлять принадлежащие им процессуальные права либо на родном языке, либо на другом избранном ими языке общения.

Принцип непосредственного исследования доказательств выводится нами из ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ. Требования рассматриваемого принципа в первую очередь выражаются в необходимости оглашения процессуальных документов, составленных субъектами административной юрисдикции на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: протокола об административном правонарушении, постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, иных материалов дела, содержащих описание как объективных и субъективных признаков противоправного деяния, так и иных обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Кроме того, подлежат допросу участники производства, явившиеся на рассмотрение дела об административном правонарушении. Результатом реализации данного принципа является вынесение решения по делу только на основе исследованных в ходе его рассмотрения доказательств. Принцип непосредственного исследования доказательств в отношении производства по делам об административных правонарушениях в Конституции РФ и Европейской конвенции по правам человека прямо не закреплен. Вместе с тем он может быть определен при толковании п. «d» ч. 3 ст. 6 Конвенции, предоставляющей обвиняемому право допрашивать показывающих против него свидетелей и вызывать на допрос

свидетелей в его пользу на тех же условиях, что и для свидетелей, показывающих против него⁵.

Принцип свободы оценки доказательств закреплен в ст. 26.11 КоАП РФ и представляет собой требование, состоящее из следующих элементов. Во-первых, недопустима произвольная оценка доказательств по делу об административном правонарушении⁶. Во-вторых, оценка относимости, допустимости, достоверности каждого отдельного доказательства и достаточности их совокупности для принятия процессуального решения осуществляется субъектами административной юрисдикции независимо и самостоятельно на основе всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела. В-третьих, формальная оценка доказательств запрещена, а последние не имеют заранее установленной силы.

Принцип обязательности рассмотрения ходатайств находит нормативное отражение в ст. 24.4 КоАП РФ. Его содержанием выступает требование обязательного и незамедлительного разрешения субъектами административной юрисдикции всех ходатайств, представленных участниками производства, с вынесением по результатам их рассмотрения процессуального акта. При этом определение об удовлетворении либо отказе в удовлетворении ходатайства должно быть мотивированным и не может иметь сугубо формального обоснования⁷.

Свобода обжалования процессуальных решений в качестве принципа производства по делам об административных правонарушениях

⁵ Распространение действия рассматриваемого принципа на производство по делам об административных правонарушениях подтверждается практикой Европейского Суда по правам человека (см., например: постановление по делу «Малофеева против Российской Федерации» от 30.05.2013 ; постановление по делу «Немцов против Российской Федерации» от 31.07.2014 ; постановление по делу «Каспаров и другие против Российской Федерации» от 03.10.2013 ; постановление по делу «Михайлова против Российской Федерации» от 19.11.2015 ; постановление по делу «Фрумкин против России» от 05.01.2016 // СПС «КонсультантПлюс»).

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 18.07.2019 № 2123-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Замашкина Антона Робертовича на нарушение его конституционных прав статьей 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 214-О «По жалобе гражданина Давыдова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

в КоАП РФ прямо не названа, однако, на наш взгляд, соответствующий принцип может быть сформирован из положений, содержащихся в ст. 30.1 КоАП РФ, которые, в свою очередь, базируются на конституционных требованиях общего характера⁸. Кроме того, рассматриваемый принцип в отношении уголовного судопроизводства закреплен в ч. 3 ст. 50 Конституции РФ, предоставившей осужденному право на пересмотр приговора вышестоящим судом. В силу положений гл. 30 КоАП РФ лица, имеющие собственный интерес в производстве по делам об административных правонарушениях, их представители и защитники, а также группа субъектов, отстаивающих в производстве публичные интересы, наделены полномочиями по обжалованию решений, вынесенных на стадиях возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, как вступивших, так и не вступивших в законную силу.

Принцип состязательности и равноправия сторон, существующий в уголовном судопроизводстве⁹, в КоАП РФ прямо не закреплен и выводится нами из системного толкования ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и ряда положений КоАП РФ, регламентирующих процессуальные полномочия участников производства. В соответствии с гл. 25 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, и потерпевший наделены равными процессуальными правами, например на представление доказательств, заявление ходатайств, пользование услугами защитника и представителя, обжалование решений. Поскольку при рассмотрении дела об административном правонарушении осуществляется непосредственное исследование доказательств, то лицо, привлекаемое к административной ответственности, имеет возможность опровергнуть сведения, изложенные в протоколе об административном правонарушении (постановлении прокурора) и иных документах. Таким образом,

принцип состязательности и равноправия сторон выражает требование процессуального равенства лиц, участвующих в производстве, не допускает различий в принадлежащих им правах и обязанностях.

Далее остановимся на требованиях, отсутствующих в КоАП РФ, но которым в силу положений Конституции РФ и Европейской конвенции по правам человека нами придается статус принципиальных для производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип справедливого рассмотрения дела об административном правонарушении прямо ни в Конституции РФ, ни в КоАП РФ не сформулирован. Обоснование наличия данного принципа в производстве по делам об административных правонарушениях основывается нами на положениях Европейской конвенции по правам человека. Часть 1 ст. 6 Конвенции закрепляет право на справедливое судебное разбирательство не только в связи с уголовным преследованием, но и в случае спора о гражданских правах и обязанностях. Толкование положений Конвенции в системном единстве с практикой Европейского Суда по правам человека позволяет включить в содержание принципа справедливости следующие требования. Во-первых, органы и должностные лица административной юрисдикции, рассматривающие либо пересматривающие решение по делу об административном правонарушении, не вправе занимать позицию кого-либо из участников производства, а также ограничивать другого участника в исследовании доказательств, их представлении, заявлении ходатайств и жалоб и др., процессуальных правах. Во-вторых, названные субъекты обязаны обеспечить надлежащие условия для реализации прав на полное и всестороннее исследование обстоятельств дела. В-третьих, субъекты административной юрисдикции действуют независимо и подчиняются только зако-

⁸ Статья 46 Конституции РФ предоставляет право на обжалование действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц в суд, а также в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. Ст. 15 // СПС «КонсультантПлюс».

ну, а принимаемые ими решения должны быть основаны на беспристрастном исследовании всех обстоятельств дела. В-четвертых, дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению в разумный срок.

Принцип обеспечения права на защиту лицу, привлекаемому к административной ответственности, в КоАП РФ прямо не сформулирован. Его существование обосновывается нами положениями, содержащимися в ст. 48 Конституции РФ, ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ¹⁰. Согласно Конвенции обвиняемый в совершении преступления свободен в выборе способов собственной защиты¹¹. КоАП РФ не содержит норм, касающихся предоставления бесплатной юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности. Вместе с тем прецедентная практика Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека, в определенных случаях, учитывая характер противоправного деяния, вменяемого в вину, вид возможного наказания, имущественное положение и иные обстоятельства, а также интересы правосудия, признает нарушением ст. 6 Конвенции отсутствие возможности предоставления бесплатной юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности¹².

Систему принципов производства по делам об административных правонарушениях можно определить как структурно упорядоченное

единство закрепленных в законодательстве об административных правонарушениях либо вытекающих из его содержания взаимосвязанных и взаимодействующих фундаментальных требований, имеющих собственную качественную определенность и значение для правильной организации производства по делам об административных правонарушениях.

Рассмотренные принципы имеют ярко выраженную процедурную направленность, регламентируют основные требования, предъявляемые к производству по делам об административных правонарушениях, в связи с чем инкорпорируются нами в группу процессуальных принципов. Они в различной степени закреплены в Конституции РФ, Европейской конвенции по правам человека, КоАП РФ, а также находят свое развитие в практике Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека. Вместе с тем наибольшая эффективность восприятия и применения процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях, по нашему мнению, может быть достигнута только при их закреплении в виде норм в специальной главе КоАП РФ.

Разделяемый нами подход к широкой регламентации как материальных, так и процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях нашел свое отражение в Концепции нового КоАП РФ¹³.

¹⁰ Так, лицу, привлекаемому к административной ответственности, предоставляется право пользоваться юридической помощью защитника.

¹¹ Согласно п. «с» ч. 3 ст. 6 Европейской конвенции по правам человека обвиняемый в совершении преступления вправе защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, при недостатке у него средств для оплаты услуг защитника, пользоваться услугами назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия. При этом, как уже отмечалось ранее, Европейский Суд по правам человека в большинстве случаев не разграничивает преступления и административные правонарушения, предоставляя аналогичные процессуальные права, предусмотренные Европейской конвенцией по правам человека, и гарантии их реализации как обвиняемым в совершении преступлений, так и лицам, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях.

¹² Например, постановление Европейского Суда по правам человека от 19.11.2015 по делу «Михайлова против Российской Федерации»; определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 214-О «По жалобе гражданина Давыдова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. П. 2.2 // СПС «КонсультантПлюс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов. — М. : Знание, 1989. — 96 с.
2. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. — Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1976. — 198 с.
3. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. — М. : ВНИИ МВД России, 2003. — 274 с.
4. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006. — 373 с.
5. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. — Воронеж : Издательство Воронежского университета, 1990. — 207 с.
6. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М., 1972. — 240 с.

Материал поступил в редакцию 7 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bahrah D. N., Renov E. N. Proizvodstvo po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah : posobie dlya slushatelej narodnyh universitetov. — M. : Znanie, 1989. — 96 s.
2. Galagan I. A. Administrativnaya otvetstvennost' v SSSR. Processual'noe regulirovanie. — Voronezh : Izdatel'stvo Voronezhskogo universiteta, 1976. — 198 s.
3. Dugenech A. S. Administrativno-yurisdikcionnyj process : monografiya. — M. : VNII MVD Rossii, 2003. — 274 s.
4. Dugenech A. S. Administrativnaya otvetstvennost' v rossijskom prave : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2006. — 373 s.
5. Maslennikov M. Ya. Administrativno-yurisdikcionnyj process. Sushchnost' i aktual'nye voprosy pravoprimereniya po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah. — Voronezh : Izdatel'stvo Voronezhskogo universiteta, 1990. — 207 s.
6. Sorokin V. D. Administrativno-processual'noe pravo. — M., 1972. — 240 s.