

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.011-018

А. Р. Нобель*

Понятие и содержание принципа непосредственности и гарантии его реализации в производстве по делам об административных правонарушениях

Аннотация. Раскрывается понятие и содержание принципа непосредственности, а также гарантии его реализации в производстве по делам об административных правонарушениях. Анализ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, позиций высших судебных инстанций и правоприменительной практики позволяет сформулировать элементы принципа непосредственности, действующего в производстве по делам об административных правонарушениях. Их системное рассмотрение указывает на необходимость прямого закрепления данного принципа в КоАП РФ и устранения недостатков, содержащихся в действующем законодательстве. Принцип непосредственности в производстве по делам об административных правонарушениях определен в качестве требований процессуального характера, выражающихся в том, что обстоятельства, входящие в предмет доказывания и имеющие значение для дела, могут устанавливаться доказательствами, содержание которых исследовалось при рассмотрении дела путем личного восприятия субъектами административной юрисдикции с предоставлением участникам производства равных прав в их изучении, обсуждении и анализе посредством обязательной вербализации.

Ключевые слова: принцип непосредственности; законодательство об административных правонарушениях; производство по делам об административных правонарушениях; административный процесс; понятие принципов; принципы; процессуальные принципы; система принципов; гарантии реализации принципов; административное правонарушение; административная ответственность.

Для цитирования: Нобель А. Р. Понятие и содержание принципа непосредственности и гарантии его реализации в производстве по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — Т. 19. — № 4. — С. 11–18. — DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.011-018.

© Нобель А. Р., 2024

* Нобель Артем Робертович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и административного процесса Волго-Вятского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Московская ул., д. 30, г. Киров, Россия, 610000
toynobel@gmail.com

The Concept and Content of the Principle of Immediacy and Guarantees of its Implementation in Administrative Proceedings

Artem R. Nobel, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of Civil and Administrative Procedure, Volga-Vyatka Institute (Branch), Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Kirov, Russian Federation
toynobel@gmail.com

Abstract. The author elucidates the concept and content of the principle of immediacy and guarantees of its implementation in administrative proceedings. The analysis of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, the Arbitrazh Procedural Code of the Russian Federation, the standings of higher courts and law enforcement practice allows us to determine the elements of the principle of immediacy in administrative proceedings. Their systematic consideration indicates the need to consolidate this principle in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation and eliminate the shortcomings contained in the current legislation. The principle of immediacy in administrative proceedings is defined as procedural requirements, expressed in the fact that the circumstances included in the standard of proof and relevant to the case can be established by evidence, the content of which was investigated during the case consideration according to personal perception of the participants (subjects) of administrative jurisdiction with the provision of equal rights to participants in the proceedings in their study, discussion and analysis by means of mandatory verbalization.

Keywords: the principle of immediacy; legislation on administrative offenses; administrative proceedings; administrative procedure; concept of principles; principles; procedural principles; system of principles; guarantees of the implementation of principles; administrative offense; administrative responsibility.

Cite as: Nobel AR. The Concept and Content of the Principle of Immediacy and Guarantees of its Implementation in Administrative Proceedings. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2024;19(4):11-18. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2024.161.4.011-018

В. К. Случевский отмечал, что «началом непосредственности устанавливается господствующий в процессе метод исследования собранного по делу фактического материала, благодаря которому открывается для судьи возможность проверить своими чувствами достоинства и недостатки выяснившихся по делу доказательств»¹.

Принцип непосредственности в КоАП РФ прямо не выражен, однако его основные элементы можно обнаружить в законодательстве об административных правонарушениях², правовых позициях Конституционного Суда РФ³ и правоприменительной практике по делам об административных правонарушениях⁴. Большинство

¹ Случевский В. К. Учебник русского уголовного процесса. Введение. Ч. I : Судостроительство / под ред. В. А. Томсинова. М. : Зерцало-М, 2014. С. 62.

² Согласно ст. 10 АПК РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов все доказательства по делу исследуются непосредственно, а те из них, которые не были предметом исследования, не могут быть положены в основу принимаемого судебного акта. Согласно ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела, заслушиваются объяснения физического лица, законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. (Здесь и далее в статье, если не указано иное, нормативные документы и материалы судебной практики приводятся по СПС «КонсультантПлюс».)

³ Определения Конституционного Суда РФ от 07.12.2006 № 548-О, от 27.05.2021 № 902-О, от 07.12.2006 № 548-О, от 25.10.2018 № 2744-О.

авторов, признавая существование принципа непосредственности в производстве по делам об административных правонарушениях и уголовном судопроизводстве⁵, по-разному определяют его содержание.

Системное рассмотрение действующих законодательных положений и правоприменительной практики позволяет сформулировать следующие элементы принципа непосредственности в производстве по делам об административных правонарушениях.

1. Непосредственный характер исследования доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении

В научной литературе под исследованием доказательств понимается процесс познания и анализа их содержания в целях установления значимых для дела обстоятельств⁶.

Данное требование действует независимо от субъекта административной юрисдикции, к подведомственности которого отнесено разреше-

ние дела. Его сущность состоит в установлении обстоятельств, входящих в предмет доказывания, и иных значимых обстоятельств только по результатам личного восприятия соответствующих доказательств.

Исходя из формулировки ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ и складывающейся практики, непосредственное исследование может осуществляться в различных формах. Во-первых, путем восприятия значимой информации из первоисточника, например при заслушивании объяснений лица, привлекаемого к административной ответственности, показаний потерпевшего или свидетеля, осмотре вещественных доказательств, предметов и документов. Во-вторых, при изучении содержания производных доказательств, формирование которых происходило на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, либо позднее путем их оглашения⁷. С точки зрения законодательства об административных правонарушениях выделенные формы являются равнозначными и могут использоваться без каких-либо дополнительных условий⁸. По верному замечанию Т. Н. Добро-

⁴ Постановление Ступинского городского суда Московской области от 10.11.2021 по делу № 5-739/2021 ; решение Санкт-Петербургского городского суда от 16.01.2020 № 7-11/2020 по делу № 12-746/2019 ; решение Вологодского городского суда Вологодской области от 18.09.2020 по делу № 12-1321/2020.

⁵ Мезинов Д. А. Непосредственность судебного разбирательства в уголовном судопроизводстве: понятие, значение, тенденции реализации в современной судебной практике // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 309. С. 123 ; Джуха О. В. Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 158–159 ; Хорев А. А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 72 ; Стригунова Н. Ю. К вопросу о содержании принципов доказывания по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 2. С. 84–87 ; Таджиков В. Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2015. № 8 (92). С. 816–823 ; Зиатдинов А. В. Принципы судебного разбирательства в арбитражном процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 23.

⁶ Белкин Р. С. Собираение, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. М. : Наука, 1966. С. 48 ; Россинский С. Б. Собираение, формирование и исследование доказательств в уголовном судопроизводстве: проблемы разграничения // Российская юстиция. 2017. № 5. С. 26.

⁷ К их числу можно отнести протокол об административном правонарушении, протоколы о применении мер обеспечения, протокол осмотра места совершения административного правонарушения, иные документы и материалы.

⁸ Например, в уголовном судопроизводстве к дополнительным условиям исследования некоторых производных доказательств относится институт оглашения показаний, данных на стадии предварительного расследования.

вольской, принцип непосредственности может быть соблюден при пользовании производными доказательствами и нарушен при использовании первоисточников⁹. Вместе с тем на практике принимаются решения, согласно которым первоначальным доказательствам фактически отдается приоритет перед производными. Так, непредставление оригинала протокола об административном правонарушении¹⁰, неисследование оригиналов документов¹¹, признание недопустимым производного доказательства, положенного в основу решения при принятии мер по исследованию первоначального доказательства¹², влекут отмену вынесенных решений. Подобная практика, по нашему мнению, не имеет правовой основы. В некоторых случаях получение имеющей значение для дела информации из первоисточника просто невозможно. Так, например, нельзя повторить обстоятельства совершения административного правонарушения, производства личного обыска, осмотра территории и пр., поскольку данные события уже не существуют. Вместе с тем важная информация, полученная в результате данных процессуальных действий, закреплена в соответствующих процессуальных документах — производных доказательствах, в том числе в их копиях, исследование которых возможно при разрешении дела об административном правонарушении. В других случаях изучение производных доказательств может быть связано с необходимостью проверки первоначального доказательства. Вполне допустима ситуация, при которой одно и то же доказательство, например показания свидетеля, при рассмотрении дела об административном правонарушении может исследоваться в каждой из выделенных нами форм. Восприятие содержания производных доказательств субъектами административ-

ной юрисдикции отнюдь не превращает процесс их исследования в опосредованный. Главное в рассматриваемом требовании состоит в том, что доказательства независимо от их характера лично исследуются субъектами административной юрисдикции, участниками производства при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Важной составляющей рассматриваемого требования является необходимость предоставления участникам производства по делу равных с субъектами административной юрисдикции прав в изучении, обсуждении и анализе доказательств как для аргументирования собственной позиции, так и для оспаривания других доказательств. Процессуальная реализация данных прав осуществляется посредством подачи ходатайств о приобщении доказательств либо о признании их недопустимыми, возможности задавать вопросы лицам, вызванным для допроса, делать заявления и замечания по содержанию исследованных доказательств и форме их закрепления. Непосредственное исследование доказательств с привлечением участников производства по делу при обеспечении им равных прав по изучению значимой для дела информации, ее оспариванию, представлению объяснений и замечаний, заявлению ходатайств является условием формирования внутреннего убеждения по вопросам, входящим в предмет доказывания, основанного на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела об административном правонарушении.

Однако буквальное толкование положений ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ свидетельствует, что оглашение производных доказательств, за исключением протокола об административном правонарушении, фактически зависит от усмотрения

⁹ Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса. Вопросы теории и практики. М., 1971. С. 176.

¹⁰ Решения Калужского районного суда Калужской области от 22.10.2021 по делу № 12-1785/2021, от 30.09.2021 № 12-1877/2021.

¹¹ Решение Московского городского суда от 22.05.2019 по делу № 7-6040/2019 ; постановление Московского городского суда от 23.12.2016 № 4а-6056/2016.

¹² Решение Московского районного суда города Чебоксары от 18.12.2019 по делу № 12-842/2019.

субъекта административной юрисдикции, рассматривающего дело¹³. При этом законодательство об административных правонарушениях не содержит критериев либо условий, определяющих необходимость оглашения определенных доказательств при рассмотрении дела. Проект процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 2 ст. 6.4, к сожалению, полностью воспроизводит положения ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ. Принимая во внимание сущность непосредственного исследования доказательств, выражающегося прежде всего в познании их содержания, считаем необходимым исключить из ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ правило, относящее решение вопроса об оглашении доказательств при рассмотрении дела об административном правонарушении на усмотрение субъектов административной юрисдикции. По нашему мнению, свободное и безусловное исследование всех имеющихся в деле доказательств, а также доказательств, представленных участниками максимально, способствуют достижению задач производства.

2. Устность производства по делам об административных правонарушениях

Данное требование не нашло прямого закрепления в КоАП РФ, но неоднократно подтверждалось Конституционным Судом РФ¹⁴ и правоприменительной практикой¹⁵ в качестве принципиального положения.

По нашему мнению, требование устности в производстве по делам об административных правонарушениях целесообразнее рассматривать в качестве элемента принципа непосредственности. Толковое значение слова «устный»¹⁶ указывает на тесную связь устности с требованием личного восприятия доказательств по делам об административных правонарушениях. Действительно, в любой из выделенных нами форм непосредственности содержание доказательств подлежит обязательной вербализации. Объяснения лица, привлекаемого к ответственности, показания свидетелей, потерпевших, специалиста и эксперта, явившихся на рассмотрение дела, позиции и мнения участников производства и иных лиц представляются в устной форме¹⁷. Обстоятельства, имеющие значение для дела и зафиксированные в процессуальных документах, составленных на стадии возбуждения дела, в иных документах, в том числе представленных участниками производства, подлежат оглашению при рассмотрении дела.

Таким образом, основная цель требования устности — обеспечение восприятия, осмысления и оценки хода рассмотрения дела, включая содержание доказательств всеми лицами, участвующими в его рассмотрении, в связи с чем его можно охарактеризовать в качестве метода непосредственного исследования доказательств.

Вместе с тем следует отметить, что требование устности при пересмотре постановлений и решений по жалобам, вступивших в силу, фактически не действует, поскольку судебное разбирательство в данном случае не проводится¹⁸.

¹³ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2012 по делу № А11-7425/2011.

¹⁴ Определения Конституционного Суда РФ от 29.10.2020 № 2545-О, от 30.06.2020 № 1367-О.

¹⁵ Решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 27.10.2021 № 12-334/2021.

¹⁶ Произносимый, не письменный. См.: Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка имени В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М. : А Темп, 2006. С. 841.

¹⁷ Исключение составляют случаи дачи объяснений и показаний лицами с нарушением функций речи и слуха.

¹⁸ При этом при пересмотре не вступивших в законную силу решений по делам об административных правонарушениях требование устности сохраняется.

3. Решение по делу об административном правонарушении может основываться только на доказательствах, непосредственно исследованных в ходе его рассмотрения

По верной оценке И. Я. Фойницкого, «никакие сведения, заимствованные из источников вне судебных, не могут быть принимаемы за основание при разрешении дел судебных, производство которых складывается из взаимодействия суда и сторон. Существенным нарушением этого положения было бы разрешение судьей дела по обстоятельствам, лично ему известным, но не бывшим предметом судебного разбирательства»¹⁹.

Данное требование, в отличие от уголовного судопроизводства²⁰, не нашло прямого законодательного закрепления в КоАП РФ, однако необходимость его выделения выводится нами из системного толкования ч. 1 и 2 ст. 26.2, п. 4 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ. Кроме того, Арбитражный процессуальный кодекс РФ рассматривает его в качестве элемента принципа непосредственности²¹, развивая данные положения в ст. 170²². Проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правона-

рушениях прямо включает данный элемент в содержание принципа непосредственности²³. Рассматриваемое требование находит подтверждение в правоприменительной практике по делам об административных правонарушениях, согласно которой основанием для отмены вынесенного решения является использование субъектом административной юрисдикции для обоснования выводов доказательств, которые не исследовались в ходе рассмотрения дела²⁴.

Значимость принципов в механизме правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях обеспечивается гарантиями их реализации, к которым можно отнести положения п. 4 ч. 1 ст. 30.7, п. 3 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ. Например, несоблюдение принципа непосредственности²⁵, выразившееся в неисследовании всех доказательств по делу²⁵, использовании доказательств, отсутствующих в материалах дела²⁶, не исследовавшихся в ходе его рассмотрения²⁷, признается существенным нарушением КоАП РФ и влечет отмену вынесенного решения.

Итак, принцип непосредственности в производстве по делам об административных правона-

¹⁹ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства СПб. : Альфа, 1996. Т. 2. С. 190.

²⁰ Согласно ч. 3 ст. 240 УПК РФ приговор суда может быть основан лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании. Согласно ч. 4 ст. 292 УПК РФ участник прений сторон не вправе ссылаться на доказательства, которые не рассматривались в судебном заседании.

²¹ Согласно ч. 2 ст. 10 УПК РФ доказательства, которые не были предметом исследования в судебном заседании, не могут быть положены в основу принимаемого судебного акта.

²² Согласно п. 2 ч. 4 ст. 170 АПК РФ в мотивировочной части решения должны быть указаны доказательства, на которых основаны выводы суда об обстоятельствах дела и доводы в пользу принятого решения.

²³ Согласно ст. 1.6 все обстоятельства дела, непосредственно исследованные субъектом административной юрисдикции, отражаются в протоколе об административном правонарушении, постановлении по делу об административном правонарушении, решении по жалобе или протесту на постановление и (или) решение по делу об административном правонарушении.

²⁴ Решение Хабаровского краевого суда от 04.06.2021 по делу № 21-297/2021 ; решение Конаковского городского суда Тверской области от 11.09.2020 № 12-211/2020.

²⁵ Решение Советского районного суда города Нижнего Новгорода от 16.11.2017 по делу № 12-598/2017 ; решение Московского областного суда от 03.08.2017 по делу № 12-1268/2017 ; решение Скопинского районного суда Рязанской области от 21.05.2020 № 12-22/2020 ; решение Верховного суда Республики Татарстан от 25.05.2022 по делу № 12-463/2022, 77-634/2022.

²⁶ Решение Орехово-Зуевского городского суда Московской области от 27.03.2017 по делу № 12-122/2017 ; решение Амурского городского суда Хабаровского края от 15.01.2021 по делу № 12-1/2021.

²⁷ Решение Магаданского городского суда Магаданской области от 14.06.2019 по делу № 12-198/2019 ; решение Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 01.03.2019 № 5/1-55/2019.

нарушениях — это совокупность нормативных требований процессуального характера, предъявляемых к субъектам административной юрисдикции и участникам производства, направленных на достижение задач последнего, выражающихся в том, что обстоятельства, входящие в предмет доказывания и имеющие значение для дела, мо-

гут устанавливаться доказательствами, исследование содержания которых осуществлялось при рассмотрении дела путем личного восприятия субъектами административной юрисдикции с предоставлением участникам производства равных прав в их изучении, обсуждении и анализе посредством обязательной вербализации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Белкин Р. С. Собрание, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. — М. : Наука, 1966. — 295 с.
2. Джуха О. В. Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2011. — 199 с.
3. Добровольская Т. Н. Принципы советского уголовного процесса. Вопросы теории и практики. — М., 1971. — 199 с.
4. Зиятдинов А. В. Принципы судебного разбирательства в арбитражном процессуальном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2011. — 25 с.
5. Мезинов Д. А. Непосредственность судебного разбирательства в уголовном судопроизводстве: понятие, значение, тенденции реализации в современной судебной практике // Вестник Томского государственного университета. — 2008. — № 309. — С. 123–127.
6. Россинский С. Б. Собрание, формирование и исследование доказательств в уголовном судопроизводстве: проблемы разграничения // Российская юстиция. — 2017. — № 5. — С. 24–27.
7. Случевский В. К. Учебник русского уголовного процесса. Введение. Ч. I : Судостроительство / под ред. В. А. Томсинова. — М. : Зерцало-М, 2014. — 398 с.
8. Стригунова Н. Ю. К вопросу о содержании принципов доказывания по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2016. — № 2. — С. 84–87.
9. Таджикинов В. Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 8 (92). — С. 816–823.
10. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. Т. 2. — СПб. : Изд-во Альфа, 1996. — 606 с.
11. Хорев А. А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009. — 180 с.

Материал поступил в редакцию 12 июля 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Belkin R. S. Sobiranie, issledovanie i otsenka dokazatelstv. Sushchnost i metody. — M.: Nauka, 1966. — 295 s.
2. Dzhukha O. V. Printsipy administrativno-yurisdiktsionnogo protsesssa: dis. ... kand. yurid. nauk. — Rostov n/D, 2011. — 199 s.
3. Dobrovolskaya T. N. Printsipy sovetskogo ugovnogo protsesssa. Voprosy teorii i praktiki. — M., 1971. — 199 s.
4. Ziatdinov A. V. Printsipy sudebnogo razbiratelstva v arbitrazhnom protsessualnom prave: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Saratov, 2011. — 25 s.

5. Mezinov D. A. Neposredstvennost sudebnogo razbiratelstva v ugovnom sudoproizvodstve: ponyatie, znachenie, tendentsii realizatsii v sovremennoy sudebnoy praktike // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2008. — № 309. — S. 123–127.
6. Rossinskiy S. B. Sobiranie, formirovanie i issledovanie dokazatelstv v ugovnom sudoproizvodstve: problemy razgranicheniya // Rossiyskaya yustitsiya. — 2017. — № 5. — S. 24–27.
7. Sluchevskiy V. K. Uchebnik russkogo ugovnogo protsessa. Vvedenie. Ch. I: Sudoustroystvo / pod red. V. A. Tomsinova. — M.: Zertsalo-M, 2014. — 398 s.
8. Strigunova N. Yu. K voprosu o sodержanii printsiptov dokazyvaniya po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Administrativnoe pravo i protsess. — 2016. — № 2. — S. 84–87.
9. Tadzhibov V. R. Proizvodstvo po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh i printsipty ego realizatsii v deyatel'nosti politzii // Administrativnoe i munitsipalnoe pravo. — 2015. — № 8 (92). — S. 816–823.
10. Foynitskiy I. Ya. Kurs ugovnogo sudoproizvodstva. T. 2. — SPb.: Izd-vo Alfa, 1996. — 606 s.
11. Khorev A. A. Printsipty proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2009. — 180 s.