

Загрявко Д.С.

ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИИ

Аннотация: Настоящая статья посвящена исследованию принципов осуществления административного судопроизводства в России. Под принципами административного права понимаются основные идеи, требования, положения, выражающие его сущность и определяющие содержание административно-правовых норм. Необходимо отметить, что каждая отрасль права обладает набором как общих принципов, характерных для всех его отраслей, так и собственными, придающими ей уникальность. По сути, принципы – это основополагающие начала отрасли, своеобразная квинтэссенция ее норм. Одним из основополагающих принципов любой отрасли права является состязательность сторон, которая не нашла своего законодательного отражения в Кодексе об административных правонарушениях РФ.

Abstract: This article is devoted to the study of the principles of the implementation of administrative justice in Russia. Under the principles of administrative law refers to the main ideas, requirements, regulations, expressing its essence and determining the content of administrative and legal regulations. It should be noted that each branch of law has a set of General principles, characteristic for all its branches, and their own, giving her uniqueness. In essence, the principles are the fundamentals of the industry, a kind of quintessence of its norms. One of the fundamental principles of any branch of law is a competition of parties, which did not find their legislative reflection of the Code of administrative offences.

Ключевые слова: Юриспруденция, принципы, состязательность, доказывание, административный процесс, равноправие, право на защиту, обвинение, справедливость, административная ответственность

Keywords: Jurisprudence, principles, competitiveness, proving, the administrative process, equality, the right to defense, the prosecution, justice, administrative responsibility.

Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. считают, что в административном праве, единого перечня принципов данной отрасли, как это происходит в других отраслях права (семейным, налоговым и т.д.), в законодательстве нет. Основной кодифицированный акт современного российского административного права – КоАП РФ – делает акцент на принципах, определяющих содержание важного, но не единственного блока административного права – законодательства об административных правонарушениях. Так, КоАП РФ особо выделяет такие принципы, как равенство перед законом (ст. 1.4), презумпция невиновности (ст. 1.5), обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6)¹.

Состязательность в административном судопроизводстве России на сегодняшний день наиболее наиболее актуальный и важный вопрос, вызванный необходимостью лица, привлекаемому к административной ответственности

доказывать самостоятельно свою невиновность, в связи с отсутствием законодательного закрепления принципа состязательности сторон в административном процессе.

Это тема давно обсуждается как в научных кругах, так и практикующими юристами, которыми уже давно выработаны механизмы создания, развития и реализации института состязательности, но государство не отвечает взаимностью.

С чем это связано не совсем понятно, но автор предполагает, что речь, прежде всего, идет о правонарушениях предусмотренных главой 12 КоАП РФ – правонарушения в области дорожного движения, так как правонарушения данной главы являются наиболее частыми и представляющие наибольшую опасность для общества, поэтому именно водитель обязан доказывать свою невиновность.

В 2011 году количество ДТП, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения увеличилось на 3,4%, и число погибших в них на 7,6% (всего погибло 2103 человека)², с каждым годом число таких правонарушений увеличивается.

¹ Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: Учебник. М.: Юстицинформ, 2007. 416 с.

² Статистика ДТП в РФ за 2011 год // <http://www.gibdd.ru/stat/2011.pdf>.

Принцип состязательности закреплен в Основном законе нашего государства в ч. 2 ст. 118 и ч. 3 ст. 123 Конституции РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон³.

Принцип состязательности тесно переплетается с принципом осуществление обвиняемым права на защиту, закрепленным в ч. 2 ст. 48, а также с принципом презумпции невиновности, закрепленным в ст. 49 Конституции РФ. Данные принципы являются основополагающими в любом судопроизводстве.

Указанные принципы нашли свое законодательное отражение в уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном и арбитражно-процессуальном законодательстве, чего нельзя сказать об административном судопроизводстве.

Основной принцип административного судопроизводства закреплен в ст. 1.5 КоАП РФ является презумпция невиновности, которая характеризуется несколькими аспектами. Во-первых, лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Во-вторых, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, в третьих, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность и в четвертых неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица⁴.

Сопоставление этого принципа с содержанием ст. 49 Конституции РФ показывает, что комментируемая норма воспроизводит и развивает конституционные положения о презумпции невиновности с учетом особенностей, присущих законодательству об административной ответственности, в частности производству по делам об административных правонарушениях.

При этом понятие «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность» как то расплывчато выглядит, и

не ясно на кого конкретно возлагается обязанность по доказыванию вины, на должностных лиц, составивших протокол или на лицо, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении.

Федеральным законом от 24.07.2007 № 210-ФЗ изменена часть 3 данной статьи и дополнена примечанием, согласно которого бремя доказывания своей невиновности за административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи возложена на собственника транспортного средства.

С момента изменения понятия презумпции невиновности в административном законодательстве, у большинства ученых, практикующих юристов, возник вопрос о нарушении принципа презумпции невиновности, гарантированного ст. 49 Конституции РФ.

Россинский Б.В. считает необходимым вернуться к редакции ст. 1.5 существовавшей до внесения в КоАП РФ изменений и дополнений Федеральным законом от 24.07.2007 № 210-ФЗ. В частности, формулировка ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ должна быть однозначной: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность»⁵, Макарейко Н.В. придерживается иной позиции, считает, что такое законодательное решение предопределено зарубежным опытом и во многом оправдано в отношении правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ⁶, автор не разделяет такого мнения и полностью соглашается с мнением Россинского Б.В., поскольку отсутствие такой формулировки изменяет сам смысл презумпции невиновности, что приводит к ограничению лица, привлекаемого к ответственности права на защиту.

Вопрос связанный с конституционностью применения к ст. 1.5 (Презумпция невиновности) и ст. 2.6.1 (Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств) КоАП РФ был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

На что Конституционный суд РФ неоднократно указывал, что такое распределение бремени дока-

³ Конституция РФ: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс. 2011.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 08.12.2011) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

⁵ См.: Россинский, Б.В. О презумпции невиновности при назначении административного наказания собственнику транспортного средства / Б.В. Россинский // СПС КонсультантПлюс. 2011.

⁶ См.: Макарейко Н.В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности // Юридический мир. 2011. N 7. С. 62 – 66.

звания не освобождает уполномоченные органы, включая суды, при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи от соблюдения требований ст. 24.1 (Задачи производства по делам об административных правонарушениях), 26.11 (Оценка доказательств) КоАП РФ и других статей КоАП РФ, направленных на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств и справедливого разрешения дел об административных правонарушениях (Определения Конституционного суда РФ от 07.12.2010 № 1621-О-О, от 22.03.2011 № 391-О-О и от 21.06.2011 № 774-О-О).

Приведенное правовое регулирование соответствует сохраняющей свою силу правовой позиции Конституционного Суда РФ, согласно которой Конституция РФ закрепляет в ст. 49 презумпцию невиновности применительно к сфере уголовной ответственности; в процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель, учитывая особенности соответствующих отношений и их субъектов, требования неотвратимости ответственности, интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 15, ч. 2; ст. 55, ч. 3, Конституции РФ), вправе решить вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, освобождая органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность (Постановления Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П и от 24.06.2009 № 11-П).

Однако по делу от 24.06.2009 № 11-П существует особое мнение судьи Конституционного суда РФ С.М. Казанцева, который считает, что без указания в законе, на ком лежит бремя доказывания виновности привлекаемого к ответственности лица, не согласуются с конституционными принципами верховенства права и правового государства, а также с общеправовыми принципами правовой определенности, справедливости и равенства, не отвечают требованиям статей 1 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции РФ.

С такой позицией Конституционного суда автор не согласен, поскольку ст. 1.2 КоАП РФ определяет задачи законодательства об административных правонару-

шениях, которыми являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Задачами же уголовного законодательства являются: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений (ч.1 ст. 2 УК РФ⁷).

Из приведенных понятий видна тесная связь административного и уголовного законодательства, следовательно, рассматривать понятие презумпции невиновности данное в Конституции РФ только для сферы уголовного судопроизводства неправильно, поскольку в таком случае рассмотрение дела не является справедливым, а оценка доказательств приводит в большинстве случаев к обвинительному уклону.

Принцип состязательности по мнению Ю.И. Стецовского, А.М. Ларина обычно рассматривается как неотъемлемая часть процесса привлечения к юридической ответственности. Разрешение любого спора неразрывно связано с состязанием участвующих в нем лиц, с отстаиванием ими своих позиций, доказыванием правоты и обоснованности выдвинутых аргументов⁸ против аргументов своих оппонентов.

Суд в данном деле выполняет роль арбитра, который осуществляет руководство процессом, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, оказывает лицам, участвующим в деле, содействие в реализации их прав, создает условия для всестороннего и полного исследования доказательств, установления фактических обстоятельств и правильного применения законодательства при рассмотрении и разрешении различного рода дел.

Сторона обвинения в административном процессе как таковая отсутствует, а лицо, составившее

⁷ Уголовный кодекс РФ: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 05.06.2012) // СПС КонсультантПлюс. 2011.

⁸ См.: *Стецовский Ю.И., Ларин А.М.* Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 108.

протокол об административном правонарушении, не отнесено к участникам производства по делам об административных правонарушениях, указанным в ст. ст. 25.1 – 25.5 КоАП РФ.

Автор считает, что законодателю нужно пойти по пути уголовного судопроизводства и закрепить прокурора в административном процессе не просто участником по делу, а стороной обвинения.

Презумпция невиновности исходит из того, что субъект правонарушения не обязан доказывать свою невиновность. В то же время реализация права доказывать не подкреплена отработанным механизмом. Следствием отсутствия в рамках существующей правовой системы отлаженного механизма реализации права доказывать невиновность лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в сфере дорожного движения, становится изначально неравный правовой статус субъектов доказывания⁹.

Стороны судебного разбирательства в силу ст.ст. 19 (ч.1) и 123 (часть 3) Конституции РФ равны перед законом и судом, а разрешение судом возникшего между ними спора должно осуществляться в соответствии с принципами состязательности и равноправия сторон. Названным конституционным нормам корреспондируют положения статей 7, 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека¹⁰, п. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах¹¹ и ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹², которые гарантируют равенство всех перед законом и судом, право каждого на справедливое разбирательство спора о гражданских правах и обязанностях независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Эти положения, как относящиеся к общепризнанным принципам и нормам международного права, согласно ст. 15 (ч.4) Конституции РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Обязательства Российской Федерации по Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод являются юридическим выраже-

нием того факта, что Россия, и об этом говорится в Преамбуле Конституции, является частью право общества и ее национальная правовая система тесно взаимодействует с международным правом. Кроме того, Российская Федерация признала обязательной *ipso facto* и без специального соглашения юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и право граждан на индивидуальное обращение¹³.

Согласно положением административного законодательства, а также сложившейся правоприменительной практики, в том числе позицией Конституционного суда РФ, по мнению автора, Россия нарушает взятые на себя обязательства по соблюдению международных норм, поскольку при таких не равноправных условиях суд вынужден подменять сторону обвинения и выполнять роль государственного обвинителя. В результате чего, лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимо самому собирать и предъявлять доказательства своей правоты, что не соответствует Конвенции и положениям Конституции РФ.

В административном законодательстве отсутствует преюдиция, т.е. не обязанность доказывать стороной, обстоятельств уже установленных вступившем в законную силу судебным актом в гражданском, уголовном и арбитражном процессе.

В связи с чем, возникает ситуация когда определенные обстоятельства установленные судом общей юрисдикции в административном порядке не принимаются в качестве преюдиции в других процессах.

Из этого следует, что законодатель противоречит самому себе, не доверяя полному, всестороннему и объективному рассмотрению дела в административном судопроизводстве.

До недавнего времени, лица указанные в ст. ст. 25.1 – 25.5 КоАП РФ были лишены возможности обжаловать судебные постановления в порядке главы 30 КоАП РФ, поскольку как выше указывалось, они не являются участниками по делу.

Возможность обжалования судебных постановлений, не вступивших в законную силу в порядке ст. 30.1 и ст. 30.9 КоАП РФ стала реальной с момента принятия Федерального закона от 17.07.2009 № 160-ФЗ и Федерального закона от 23.07.2010 № 171-ФЗ

Обжалование судебных постановлений в порядке надзора, предусмотренным ст. 30.12 КоАП РФ стало возможным только с января 2012 года,

⁹ См.: Сидоряк Н.В. Доказывание по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 35 – 39.

¹⁰ Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // СПС КонсультантПлюс. 2011.

¹¹ Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // СПС КонсультантПлюс. 2011.

¹² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключенная в г. Риме) от 04.11.1950 // СПС КонсультантПлюс. 2011.

¹³ Курс «Права человека»: учеб. Пособие / сост. В. Карастелев. – М.: Моск. Хельсинк. Группа, 2011. – 124 с.

согласно Федерального закона от 06.12.2011 № 404-ФЗ.

Из приведенных правовых актов мы видим, что законодатель все же предпринимает хоть мелкие, но какие-то шаги по созданию института состязательности в административном процессе.

В заключении хотелось сказать, что недостатки законодательства об административных правонарушениях РФ в настоящее время приводят к нарушению принципа состязательности и умалению презумпции невиновности в административном процессе, вплоть до ее отсутствия. В результате чего, административное судопроизводство в России не является справедливым.

В случае не согласия граждан с решениями национальных судов, у них возникает право на обращение с индивидуальной жалобой против России в Европейский суд по правам человека либо Комитет по правам человека ООН. Исполнение решений ЕСПЧ предполагает меры как индивидуального, так и общего характера. Индивидуальная чаще всего это выплата компенсации (к ним относятся решения ЕСПЧ), а общие меры – это меры, направленные на исправление ситуации, которая породила допущенное государством нарушение взятых на себя обязательств (к ним относятся решения Комитета и ЕСПЧ).

Возможно, для исправления ситуации и требуется положительное решение международных инстанций.

Библиография:

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключенная в г. Риме) от 04.11.1950 // СПС КонсультантПлюс. 2011.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 // СПС КонсультантПлюс. 2011.
3. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // СПС КонсультантПлюс. 2011.
4. Конституция РФ: (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс. 2011.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 08.12.2011) // СПС КонсультантПлюс. 2011.
6. Уголовный кодекс РФ: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. 05.06.2012) // СПС КонсультантПлюс. 2011.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.04.2001 № 7-П // СПС КонсультантПлюс. 2011.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П, вместе с особым мнением судьи Конституционного суда РФ Казанцева С.М. // СПС КонсультантПлюс. 2011.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 07.12.2010 № 1621-О-О // СПС КонсультантПлюс. 2011.
10. Определение Конституционного Суда РФ от 22.03.2011 № 391-О-О // СПС КонсультантПлюс. 2011.
11. Определение Конституционного Суда РФ от 21.06.2011 № 774-О-О // СПС КонсультантПлюс. 2011.
12. Статистика ДТП в РФ за 2011 год // <http://www.gibdd.ru/stat/2011.pdf>.
13. Россинский, Б.В. О презумпции невиновности при назначении административного наказания собственнику транспортного средства / Б.В. Россинский // СПС КонсультантПлюс. 2011.
14. Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 108.
15. Курс «Права человека»: учеб. Пособие / сост. В. Карастелев. – М.: Моск. Хельсинк. Группа, 2011. – 124 с.
16. Сидоряк Н.В. Доказывание по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. N 3. С. 35 – 39.
17. Макарейко Н.В. Актуальные проблемы правового регулирования административной ответственности // Юридический мир. 2011. N 7. С. 62 – 66.
18. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. Административное право: Учебник. М.: Юстицинформ, 2007. 416 с.

References (transliteration):

1. Statistika DTP v RF za 2011 god // <http://www.gibdd.ru/stat/2011.pdf>.
2. Rossinskii, B.V. O prezumptsii nevinovnosti pri naznachenii administrativnogo nakazaniya sobstvenniku transportnogo sredstva / B.V. Rossinskii // SPS Konsul'tantPlyus. 2011.

3. Stetsovskii Yu.I., Larin A.M. Konstitutsionnyi printsip obespecheniya obvinyaemomu prava na zashchitu. M., 1988. S. 108.
4. Sidoryak N.V. Dokazyvanie po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere dorozhnogo dvizheniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2012. N 3. S. 35 – 39.
5. Makareiko N.V. Aktual'nye problemy pravovogo regulirovaniya administrativnoi otvetstvennosti // Yuridicheskii mir. 2011. N 7. S. 62 – 66.
6. Zvonenko D.P., Malumov A.Yu., Malumov G.Yu. Administrativnoe pravo: Uchebnik. M.: Yustitsinform, 2007. 416 s.