

УДК 342.951

## СУДЕБНОЕ ПОРУЧЕНИЕ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРЕДУСМОТРЕНО ЛИ ОНО ИЛИ НЕТ?

А. В. Новиков

*Конституционный Суд Российской Федерации*

Поступила в редакцию 5 июля 2014 г.

**Аннотация:** *статья посвящена анализу возможности направления и выполнения судебного поручения в производстве по делам об административных правонарушениях. Автор выражает свою точку зрения на проблему и предлагает пути ее разрешения.*

**Ключевые слова:** *производство по делам об административных правонарушениях, судебное поручение.*

**Abstract:** *the article is devoted to the analysis of possibility of the direction and implementation of judicial commission in a production on cases of administrative offenses. The author expresses the point of view on a problem and offers ways of its permission.*

**Key words:** *production on cases of administrative offenses, judicial commission.*

Согласно Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 118, ч. 2 и ст. 123, ч. 3).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что принцип состязательности предполагает такое построение судопроизводства, при котором функция суда по разрешению дела отделена от функций спорящих перед судом сторон: осуществляя правосудие как свою исключительную функцию (ст. 118, ч. 1, Конституции Российской Федерации), суд должен обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение спора, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных функций (постановления от 28 ноября 1996 г. № 19-П, от 14 января 2000 г. № 1-П, от 14 февраля 2002 г. № 4-П, от 5 февраля 2007 г. № 2-П, определение от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О).

При этом Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что производство по делам об административных правонарушениях в части, осуществляемой судом, как административное судопроизводство основывается на конституционном принципе состязательности сторон (определения от 4 апреля 2006 г. № 113-О, от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О,

от 21 июня 2011 г. № 774-О-О, от 25 января 2012 г. № 177-О-О, от 3 апреля 2012 г. № 598-О, от 29 мая 2012 г. № 884-О и др.).

Сбор доказательств – процессуальная функция участников производства по делам об административных правонарушениях, а также должностных лиц, составляющих протокол об административном правонарушении.

Следование принципу состязательности сторон при осуществлении правосудия не предусматривает по общему правилу осуществления сбора доказательств судом. Вместе с тем в ряде случаев процессуальное законодательство допускает участие суда в осуществлении этой функции сторонами, в частности посредством судебного поручения.

Так, арбитражно-процессуальное и гражданско-процессуальное законодательства позволяют суду, рассматривающему дело, в случае невозможности получения доказательств, находящихся в другом городе (районе) или на территории другого субъекта Российской Федерации, поручить соответствующему суду произвести определенные процессуальные действия (ч. 1 ст. 73 АПК РФ, ч. 1 ст. 62 ГПК РФ).

Однако суд вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства, необходимые для выяснения обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения дела и принятия законного и обоснованного судебного акта до начала судебного заседания или в пределах срока, установленного судом (ч. 2 ст. 66 АПК РФ, ч. 1 ст. 57 ГПК РФ). То есть по общему правилу суд оказывает содействие в собирании и истребовании доказательств только в случаях, когда их представление затруднительно для лиц, участвующих в деле.

При этом выполнение судебного поручения производится в судебном заседании по общим правилам, установленным соответствующим Кодексом, и следовательно, состязательность процедуры в этом случае должна выдерживаться в полной мере. В связи с этим законодатель подчеркивает, что лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте заседания (хотя их неявка не является препятствием к выполнению поручения (ч. 1 ст. 74 АПК РФ, ч. 1 ст. 63 ГПК РФ)).

Это означает, что в арбитражном и гражданском процессах суд лишен возможности по собственной инициативе собирать (истребовать) доказательства, в том числе посредством судебного поручения. Исключение из данного правила предусмотрено для особой категории дел – дел, возникающих из публичных правоотношений. При рассмотрении данных дел суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела (ч. 5 ст. 66 АПК РФ, ч. 2 ст. 249 ГПК РФ).

Следовательно, порядок как направления судебного поручения, так и его выполнения, урегулированный данными отраслями процессуального законодательства, не вызывает сомнений в соблюдении конституционного требования обеспечения состязательности сторон при осуществлении правосудия. Соблюдение данного принципа обеспечивается системой норм, гарантирующих осуществление судом и сторонами их процессуаль-

ных функций, а процессуальные действия судьи при этом не выходят за рамки осуществляемой им функции правосудия.

Законодательство об административных правонарушениях предусматривает также возможность участия суда в сборе доказательств. Так, в соответствии с п. 2 ст. 30.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья может при необходимости назначить экспертизу, истребовать дополнительные материалы, вызвать лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы.

Согласно ч. 2 ст. 30.6 названного Кодекса при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, данное законоположение является правовой основой осуществления судом не только исследования представленных доказательств, но и процессуальных действий, направленных на проверку их допустимости, относимости и достоверности; совершение данных действий в полной мере согласуется с конституционным принципом состязательности административного судопроизводства (определение от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О).

Вместе с тем Кодекс РФ об административных правонарушениях, определяя порядок рассмотрения судом дел об административных правонарушениях, непосредственно не предусматривает возможности направления судебного поручения и не содержит механизма его выполнения.

Норма, устанавливающая возможность направления поручения для получения доказательств по делу об административных правонарушениях, закреплена ст. 26.9 «Поручения и запросы по делу об административном правонарушении» КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 указанной статьи для получения доказательств по делу об административном правонарушении должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе направлять запросы в соответствующие территориальные органы либо поручить совершение отдельных действий, предусмотренных КоАП РФ, должностному лицу соответствующего территориального органа. Указанное законоположение предоставляет возможность направлять поручения только должностными лицами, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Судьи и органы, которые также осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, исходя из буквального прочтения нормы, такой возможностью не обладают.

Подобное регулирование является не ошибкой или упущением законодателя, а вполне разумным правилом. Данное предположение основывается на следующем.

Во-первых, законодатель, определяя правила осуществления производства по делам об административных правонарушениях, адресованные судьям, органам и должностным лицам, в большинстве случаев перечисляет их вместе (к примеру, ч. 3 ст. 25.1, ч. 5 ст. 25.3, ч. 4 ст. 25.4, ч. 2 ст. 25.10, ч. 2 и 3 ст. 25.13, ч. 1 ст. 26.2, ч. 1 ст. 26.4, ч. 3 ст. 26.6, ч. 3 ст. 26.7, ст. 26.10, 26.11 и 29.1, ч. 1 ст. 29.2, ч. 1, 3 и 4 ст. 29.3 КоАП РФ). Лишь в немногочисленных случаях законодатель предусмотрел особые процессуальные правила, которые распространяются только на судью, орган или должностное лицо. Так, в качестве примера, помимо приведенной выше ч. 1 ст. 26.9 указанного Кодекса, можно привести ч. 2 ст. 29.2 и ч. 1 ст. 29.8 этого же Кодекса. Первое из указанных законоположений предусматривает, что наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи. Вторая норма обязывает только коллегиальный орган составлять протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении.

Во-вторых, устанавливая возможность направления поручения для сбора доказательств по делу об административном правонарушении, КоАП РФ не предусматривает каких-либо условий и правил, которые были бы направлены на соблюдение конституционного принципа состязательности сторон при осуществлении правосудия (в отличие от арбитражно-процессуального и гражданско-процессуального законодательства). То есть в законе отсутствуют процессуальные правила как направления, так и выполнения судебного поручения.

Более того, сам механизм производства фактически исключает возможность установления таких правил, поскольку не рассматривает должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, в качестве полноценного участника производства по делу. Так, указанное должностное лицо, вызов которого в суд не исключается, не вправе заявлять ходатайства даже в том случае, когда он присутствует при рассмотрении дела<sup>1</sup>. Это означает, что судья, столкнувшийся с необходимостью получения дополнительных доказательств<sup>2</sup> (к примеру, допустим, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, утверждало о недопустимости использования того или иного протокола, составленного в присутствии двух понятых<sup>3</sup>), оказывается в «патовом» по-

<sup>1</sup> Пункт 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>2</sup> Для решения задач производства по делам об административных правонарушениях : всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела (ст. 24.1 КоАП РФ).

<sup>3</sup> В этом случае разрешение вопроса о допустимости такого доказательства предполагает вызов и опрос указанных лиц.

ложении. С одной стороны, ходатайствовать о направлении поручения с целью сбора доказательств некому в тех случаях, когда это не в интересах лица, привлекаемого к административной ответственности. С другой стороны, направление судебного поручения по собственной инициативе означало бы осуществление судом не свойственной ему функции<sup>4</sup>. И в этом случае ситуацию не спасают и задачи производства по делам об административных правонарушениях, которые не носят абсолютный характер и не являют собой высшую и безусловную правовую ценность, которая нивелировала бы значение метода их разрешения. То есть положения ст. 24.1 КоАП РФ недопустимо рассматривать как имплицитно предусматривающие возможность негласного возложения на судью осуществления несвойственной ему функции. Ведь как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 6 июля 2010 г. № 1086-О-О, возложение на суд обязанности в той или иной форме подменять деятельность иных участников судопроизводства не согласуется с предписанием ст. 123 (ч. 3) Конституции Российской Федерации и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия судом, как того требуют ст. 120 (ч. 1) Конституции Российской Федерации, а также нормы ратифицированных Российской Федерацией международных договоров (ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах).

В-третьих, по всей видимости, законодательство об административных правонарушениях в части направления поручения для сбора доказательств по делу об административном правонарушении выстраивалось по аналогии не с арбитражно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством, а с уголовно-процессуальным, в котором отсутствует институт судебного поручения. Это обусловлено тем, что та задача, которая разрешается судебным поручением в арбитражном и гражданском процессах, в уголовном процессе решается на стадии досудебного производства. Так, согласно п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователь уполномочен давать органу дознания в случаях и порядке, установленных данным Кодексом, обязательные для исполнения письменные поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий, а также получать содействие при их осуществлении. По сути, аналогичными полномочиями обладает дознаватель (п. 1<sup>ч.</sup> 3 ст. 41 УПК РФ). В силу ч. 1 ст. 152 УПК РФ в случае необходимости производства следственных или розыскных действий в другом месте следователь вправе произвести их лично либо поручить производство этих действий следователю или органу дознания, дознаватель вправе произвести их лично либо поручить производство этих действий дознавателю или органу дознания.

Таким образом, из буквального прочтения положений ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ, а также из ее оценки во взаимосвязи с иными положениями

---

<sup>4</sup> В приведенном случае – функции обвинения.

КоАП РФ не следует возмочь ее расширительного толкования и распространения на судью, рассматривающего дело об административном правонарушении. Следовательно, ее применение судом, рассматривающим дело об административном правонарушении, может расцениваться как нарушение, с одной стороны, процессуального закона, а другой – принципа состязательности.

При этом действия судьи, связанные с направлением судебного поручения по собственной инициативе, не могут рассматриваться как вытекающие из принципа самостоятельности судебной власти и как проявление дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления правосудия, поскольку действие данного принципа ограничивается функцией правосудия: правильное разрешение дела на основе собранных и представленных участниками производства и должностным лицом доказательств.

Вместе с тем полагаем, что производство по делам об административных правонарушениях в отличие от уголовного процесса нуждается в институте судебного поручения.

Так, в силу ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении по общему правилу рассматривается по месту его совершения. Однако по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, оно может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Кроме того, из указанного общего правила имеется еще ряд исключений, предусмотренных ч. 1<sup>1</sup>–3, 5 и 6 указанной статьи.

Следовательно, КоАП РФ допускает возможность рассмотрения дела об административном правонарушении не по месту его совершения. Такие исключения являются объективной предпосылкой для направления поручения в целях сбора доказательств, необходимых для всестороннего, полного и объективного разрешения дела. Однако, как было показано выше, в силу ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ направлять такие поручения вправе только должностные лица, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях. Это укладывалось бы в систему законодательного регулирования производства по делам об административных правонарушениях, если бы сбор доказательств по делу об административном правонарушении осуществлялся бы только на досудебной стадии рассмотрения дела (по аналогии с уголовным процессом).

Между тем осуществление процессуальной функции по сбору доказательств возможно на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, а также на стадии пересмотра постановления по делу об административном правонарушении. Так, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются вопросы об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы (п. 2 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ). При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья разрешает ходатайства, при необходимости назначает экспертизу, истребует дополнительные материалы, вызывает

лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы (п. 2 ст. 30.4).

Кроме того, при рассмотрении судьей ординарного дела об административном правонарушении<sup>5</sup>, должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, которые, как известно, не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, в случае необходимости могут быть вызваны в суд для выяснения возникших вопросов<sup>6</sup>. Кстати, по умолчанию предполагается, что такой вызов может быть осуществлен в том числе и по инициативе судьи. Однако в том случае, когда дело об административном правонарушении рассматривается судьей не по месту совершения противоправного деяния, такой вызов фактически невозможен. Отсутствие же при этом возможности получить разъяснения должностного лица по возникшим при рассмотрении дела вопросам сокращает процессуальный инструментарий судьи, обеспечивающий всестороннее, полное и объективное раз- решение дела.

Таким образом, получается, что в процессе рассмотрения (пересмотра) судьей дела об административном правонарушении нередко возникает потребность в сборе дополнительных доказательств, получение которых участниками производства затруднено вследствие нахождения таких доказательств на месте совершения правонарушения, которое в ряде случаев оказывается территориально отдалено от места рассмотрения дела. Это предполагает необходимость установления такого механизма, который позволил бы участникам производства реализовать свои права по сбору и представлению доказательств. Отсутствие такой возможности (такого механизма) явилось бы нарушением конституционного права граждан на судебную защиту, поскольку такое ограничение нарушало бы существо этого права, а также конституционного принципа равенства лиц, находящихся в одинаковом положении<sup>7</sup>.

Обращает на себя внимание противоречивость судебной практики применения ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ. В одних случаях суды исходят из того, что КоАП РФ не содержит норм о судебном поручении, поскольку судья не относится к лицам, указанным в ч. 1 ст. 26.9 данного Кодекса.

---

<sup>5</sup> Имеется в виду дело, которое рассматривается по месту совершения административного правонарушения.

<sup>6</sup> Пункт 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

<sup>7</sup> Разница в правовом положении участников производства по делам об административных правонарушениях обнаруживает себя в зависимости от рассмотрения дела об административном правонарушении по месту его совершения или в ином месте. В последнем случае нет реальной возможности вызова в суд должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, и направления судебного поручения о его вызове в суд по месту совершения правонарушения для получения разъяснений по возникшим в ходе рассмотрения дела вопросам. При этом речь идет о вызове такого лица по инициативе участников производства по делу об административном правонарушении.

Соответственно, те доказательства, которые добыты судьей посредством применения данного законоположения, признаются недопустимыми как полученные с нарушением закона. Ссылка на такие доказательства исключается из судебного решения судом вышестоящей инстанции<sup>8</sup>.

В других случаях суды рассматривают ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ в качестве правового основания для направления судебного поручения. При этом мотивы судов состоят в том, что хотя КоАП РФ и не предусматривает возможности направления судебного поручения, вместе с тем данный Кодекс не запрещает этого<sup>9</sup>. Допустимость доказательств, полученных таким образом, не вызывает сомнений у судей, в том числе в связи с тем, что, к примеру, допрашиваемое лицо предупреждается об административной ответственности за дачу ложных показаний (ст. 17.9 КоАП РФ) и ему разъясняются его права<sup>10</sup>.

Следует отметить, что суды, придерживающиеся последнего подхода, применяют ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ также противоречиво. В одних случаях суды полагают, что данное законоположение является правовым основанием для направления судебного поручения не только в суд, но и должностному лицу<sup>11</sup>. Неприменение же судьей указанного законоположения в целях разрешения возникших вопросов при рассмотрении дела вышестоящие суды расценивают в качестве нарушения норм процессуального права. На этом основании они отменяют постановления (решения) судов по делам об административных правонарушениях<sup>12</sup>.

В других случаях суды исходят из того, что КоАП РФ не предусматривает возможности делегирования полномочий суда, связанных с рассмотрением дела об административном правонарушении, должностному лицу<sup>13</sup>, т.е. возможности направления судьей поручения должностному лицу, а не судье закон не предусматривает.

Таким образом, судебная практика применения ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ, являющейся единственной процессуальной зацепкой для направления

<sup>8</sup> К примеру, постановление Иркутского областного суда от 13 мая 2013 г. по делу № 4а-258/2013, решение Пермского краевого суда от 10 декабря 2013 г. по делу № 7-1242-2013-21-729-2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Постановление Челябинского областного суда от 10 апреля 2012 г. по делу № 4а12-242. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 24 декабря 2012 г. № 4а-42/13, от 24 июня 2013 г. № 4а-914/13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 20 июня 2013 г. № 4а-883/13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Постановление Московского городского суда от 9 апреля 2009 г. по делу № 4а-0662/09, постановление Санкт-Петербургского городского суда от 25 октября 2011 г. № 4а-1854/11, от 11 января 2012 г. № 4а-2297/11, постановление Московского областного суда от 19 ноября 2012 г. по делу № 4а-1039/12, от 4 марта 2013 г. № 4а-108/13 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 25 сентября 2012 г. № 4а-1278/12. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

судебного поручения, не является единообразной и указывает на неопределенность предусмотренной ею нормы. Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных ст. 45 и 46 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации гарантий государственной, включая судебную, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П, от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 27 июня 2013 г. № 15-П и др.).

Итак, вышеизложенное позволяет однозначно ответить на вопрос, поставленный в названии статьи: предусматривает ли производство по делам об административных правонарушениях возможность направления и выполнения судебного поручения? – Нет, не предусматривает.

Однако была выявлена проблема, которая требует решения. Причем проведенный анализ ставит следующие рамки такого решения.

1. В ст. 26.9 КоАП РФ говорится о поручении совершать процессуальные действия, направленные на получение доказательств. Это означает, что если даже и рассматривать указанное законоположение в качестве правовой основы для направления судебного поручения, то совершенные по этому поручению процессуальные действия нельзя рассматривать как проверку (исследование) доказательств, т.е. как осуществление функции правосудия. Во-первых, потому что такая функция может осуществляться лишь лицом, непосредственно рассматривающим дело, а не абстрактным судьей. Во-вторых, потому что оценка доказательств осуществляется путем выяснения того, являются ли они относимыми к делу, допустимыми с точки зрения закона, а также достоверными, что осуществляется посредством сопоставления между собой всех представленных сторонами доказательств.

2. Механизм направления и выполнения судебного поручения Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусмотрен. Отсутствие порядка направления и выполнения поручения должностными лицами не угрожает защите прав граждан в том аспекте, что на их деятельность не распространяется требование ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации. Но что касается деятельности суда, то во избежание даже возможных сомнений в его беспристрастности, а также в том, что им осуществляется сугубо функция правосудия, соответствующие процессуальные правила, безусловно, желательны, хотя ситуацию вполне можно было бы исправить, прибегнув к аналогии закона или права. Но законодательство об административных правонарушениях, равно как и уголовный процесс, не допускают таких аналогий в отличие от арбитражно-процессуального и гражданско-процессуального законодательств (ч. 6 ст. 13 АПК РФ, ч. 4 ст. 1 ГПК РФ).

3. Широкая практика использования судами ч. 1 ст. 26.9 КоАП РФ, которая формально не подлежит применению ими, подчеркивает насущную потребность в соответствующем процессуальном регулировании. То есть предложение по решению поднятой проблемы не может заключаться в простой констатации недопустимости судов ссылаться на указанную норму. Такой запрет будет хотя и формально правильным, но не нацеленным на конструктивный подход и выработку приемлемого для выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 названного Кодекса) решения.

4. Судебная практика ставит перед нами еще один вопрос, ответ на который можно также рассматривать в качестве той границы, в рамках которой следует формулировать разрешение сложившейся коллизии. Может ли судья направлять судебное поручение должностному лицу? С процессуальной точки зрения, конечно, нет, поскольку при выполнении поручения должен соблюдаться принцип состязательности сторон. Направление же поручения неформальной стороне процесса – должностному лицу – будет являться нарушением прав иных участников производства по делам об административных правонарушениях, так как соблюдение режима состязательности в этом случае исключается принципиально. В действующей системе конституционных ценностей выстраивание такой модели объективно невозможно.

5. Чтобы упредить от поспешных решений, необходимо также осветить вопрос о том, чем обусловлено в арбитражном и гражданском процессах исключение из общего правила распределения бремени доказывания по делам, возникающим из публичных правоотношений. Очевидно, что дела об административных правонарушениях относятся к этой категории дел или, по крайней мере, достаточно близки к ней. Поэтому действительно стоит разобраться с тем, почему суд играет столь активную роль при рассмотрении данной категории дел.

Прежде всего, отметим, что такое регулирование не является безусловным и беспорочным. Странность нормы заключается в том, что обязанность по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие) (ч. 2 ст. 249 ГПК РФ<sup>14</sup>). Из этого следует, что в том случае, если лицом, на котором лежит бремя доказывания, не обоснованы оспариваемые акты и действия (бездействие), то заявление о признании их незаконными подлежит удовлетворению. При этом с точки зрения защиты прав граждан не усматривается необходимости в активной роли суда, т.е. в наделении его полномочиями по сбору доказательств по собственной инициативе.

<sup>14</sup> Аналогичное правило предусмотрено ч. 3 ст. 189, ч. 6 ст. 194, ч. 5 ст. 200, ч. 5 ст. 205, ч. 4 ст. 210 и ч. 4 ст. 215 АПК РФ.

Однако, безусловно, можно найти и контраргументы, объясняющие особое положение суда, осуществляющего производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Так, в силу ч. 8 ст. 251 ГПК РФ судья отказывает в принятии заявления, если имеется вступившее в законную силу решение суда, которым проверена законность оспариваемого нормативного правового акта органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, по основаниям, указанным в заявлении. То есть разрешая вопрос о законности нормативного правового акта, суд закрывает данный вопрос для всех потенциальных заявителей в будущем, также полагающим что тот или иной акт по тем же основаниям не соответствует закону, независимо от того, будут ли у них какие-либо новые аргументы или нет. Поэтому так важно принципиально разрешить вопрос по существу, чем, по всей видимости, можно оправдать активную роль суда в подобном случае.

Что же касается дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов публичной власти, должностных лиц и публичных служащих, то такая роль суда может быть обусловлена следующим обстоятельством. Общественное значение судебных решений, принимаемых по данной категории дел, является более существенным, чем по иным категориям дел в том плане, что оно ориентирует поведение не только частных лиц (граждан и организаций), но и публичных лиц (органы, должностные лица, служащие). Причем является не просто неким ориентиром, но самое главное – выступает базой для выстраивания частнопубличных отношений по тому или иному вопросу. Поэтому очень важно принять правильное решение по делу, по возможности исключив случаи несправедливого «выигрыша» дела публичным субъектом благодаря, к примеру, процессуально-правовой неграмотности заявителя. В этом случае активная роль суда позволяет избежать противоречивости практики.

Полагаем, что оправдать инквизиционный принцип по какой бы то ни было категории дел в условиях императивного требования Конституции Российской Федерации – состязательности судопроизводства – едва ли возможно. Поскольку заранее неизвестно, чем закончится активный поиск суда, то данное правило нельзя объяснить «интересами» самого заявителя, т.е. приоритетом прав и свобод человека (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, применительно к публичному преследованию, в том числе в порядке, предусмотренном законодательством об административных правонарушениях, инквизиционный принцип судопроизводства идет вразрез с презумпцией невиновности (ст. 49 Конституции Российской Федерации, ст. 1.5 КоАП РФ).

Исходя из очерченных рамок, выявленная проблема может быть решена следующим образом.

1. Самый легкий и верный путь – это, несомненно, внесение дополнений в КоАП РФ. Какова их редакция – вопрос юридико-технического свойства, поэтому останавливаться на нем подробно не представляется интересным.

2. Наиболее интересно рассмотреть путь решения вопроса без законодательной корректировки. В этом случае полагаем, что чистота процессуального решения будет весьма условной, но, тем не менее, можно предложить следующее.

Во-первых, требуется переработка п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в части, указывающей на то, что должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, а также органы и должностные лица, вынесшие постановление по делу об административном правонарушении, не вправе заявлять ходатайства, отводы, поскольку они не являются участниками производства по делам об административных правонарушениях, круг которых перечислен в главе 25 КоАП РФ.

Учитывая, что названные лица приобрели право обжалования постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях (ч. 1<sup>1</sup> ст. 30.1, ч. 5 ст. 30.9, ч. 4 ст. 30.12 КоАП РФ), их следует признать полноценными участниками производства по делам об административных правонарушениях<sup>15</sup>, несмотря на то что они не указаны в главе 25 КоАП РФ, и, соответственно, позволить им заявлять ходатайства и отводы. Наличие такой возможности исключит потребность суда самостоятельно направлять судебное поручение.

Теперь несколько слов о порядке выполнения судебного поручения. Отсутствие такого механизма в КоАП РФ отнюдь не означает невозможность выстроить правоприменителю приемлемый с точки зрения конституционных ценностей и их иерархии порядок, опирающийся на нормы данного Кодекса. Так, очевидно, что сбор доказательств, осуществляемый судом при выполнении судебного поручения, может осуществляться только при судебном заседании. Иной формы реализации функции правосудия, выражающейся в оказании участникам производства содействия в сборе доказательств, просто не существует. А коль скоро это так, то указанные лица должны быть осведомлены о проведении такого заседания, что вытекает из их статуса. В частности, в силу ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, данная гарантия, обеспечивающая реализацию установленных названным Кодексом процессуальных прав этого лица, носит общий характер и распространяется на все стадии производства по делу об административном правонарушении, в которых проводится судебное заседание, и предполагает надлежащее извещение лица, при-

<sup>15</sup> Полагаем, что это явно выраженная тенденция, которая удовлетворяет потребности правоприменительной практики, поэтому заслуживает усиленной поддержки и развития каждой составляющей механизма правового регулирования. Действующая же редакция указанного пункта идет вразрез с этой тенденцией.

влекаемого к административной ответственности, о каждом из дней, на которые назначено судебное заседание, в том числе проводимое на одной и той же стадии производства по делу (определение от 25 февраля 2013 г. № 251-О).

Убеждены, что общий характер законоположения распространяется на судебные заседания, проводимые не только судьей, рассматривающим дело, но и судьей, выполняющим судебное поручение.

Кроме того, понимание ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ универсально в том отношении, что предполагает извещать о каждом судебном заседании не только лицо, привлекаемое к административной ответственности, но и иных участников производства по делу об административном правонарушении, извещение которых необходимо в целях защиты прав или выполнения возложенных на них функций и непосредственно предусмотрено законом (ч. 3 ст. 25.2 «Потерпевший», ч. 3 ст. 25.4 «Законные представители юридического лица» и ч. 2 ст. 25.11 «Прокурор» КоАП РФ<sup>16</sup>).

Что касается формы и содержания судебного решения о направлении судебного поручения, то по смыслу норм КоАП РФ такое решение должно приниматься в форме определения, которое должно отвечать общим требованиям, предусмотренным ст. 29.12 КоАП РФ. При этом ключевым моментом является четкое установление срока выполнения поручения, учитывающего сроки рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 29.6) и жалобы на постановление по делу об административном правонарушении (ст. 30.5).

---

<sup>16</sup> Статья 25.15 «Извещение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении» данного Кодекса имеет общее значение и касается всех участников, а не только тех, которые могут быть отнесены к конституционному понятию стороны судебного разбирательства.

*Конституционный Суд Российской Федерации*

*Новиков А. В., кандидат юридических наук*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: 8(812) 404-34-96*

*Constitutional Court of the Russian Federation*

*Novikov A. B., Candidate of Legal Sciences*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: 8(812) 404-34-96*