

ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОГО РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Д. М. Черненко, генеральный директор ООО «Черненко, Холодкова и партнеры» (г. Омск), соискатель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

2002 г. стал поворотной точкой для административного законодательства, а точнее части этой отрасли, регулирующей вопросы ответственности за совершение административных правонарушений. В конце 80-х годов начались процессы демократизации, изменения законодательства, характеризующие переход от тоталитарного к правовому государству. К 2002 г. как результат этих процессов возникла ситуация, при которой невозможно было применять разрозненные, разбросанные по различным правовым актам и очень часто противоречащие друг другу положения об административной ответственности за совершенное правонарушение.

Ко всему прочему в КоАП РСФСР содержались положения, прямо или косвенно противоречившие Конституции РФ, в частности, наличие явного или скрытого утверждения в нормативном акте презумпции виновности, хотя Конституция прямо указывала на презумпцию невиновности.

Такое «сочетание несочетаемого» не могло являться нормальным правовым явлением. Следовательно, требовалось либо изменить закон, либо изменить Конституцию. Законодатели посчитали вполне логичным, что изменение Конституции не будет характерно для сферы административной ответственности и наличие внутреннего противоречия будет являться поводом для злоупотребления со стороны недобросовестных участников правоотношений. Коренному изменению подвергся закон об административной ответственности.

Данные изменения, хотя и внесли коррективы в основы применения презумпций и принципов в административном праве, однако положения участников административного процесса это не изменило.

Особенно это заметно при разрешении дел об административных правонарушениях в судебных заседаниях.

Цель настоящей статьи - анализ проблемы реализации презумпции невиновности и осуществления

принципа состязательности в судебном заседании при рассмотрении дел об административной ответственности и попытка поиска выхода из спорных ситуаций, возникающих в рамках применения права.

Итак, презумпция (лат. *presumption* - предположение) - заключение о наличии каких-либо положений, фактов, прав субъекта на основе доказанности других положений, фактов, прав субъекта.

Наиболее конкурирующими презумпциями в существующей правовой системе России являются презумпция невиновности и презумпция виновности.

Представление о презумпции невиновности как одном из принципов уголовного судопроизводства сложилось давно. В принятой в период французской буржуазной революции Декларации прав человека и гражданина (1789 г.) это понятие было выражено следующим образом: «Так как каждый человек предполагается невиновным, пока его не объявят виновным (по суду), то, в случае необходимости его ареста, всякая строгость, которая не является необходимой для обеспечения (за судом) его личности, должна сурово караться законом» (ст. 9)¹.

Примерно такие же формулировки встречаются и в теоретических работах дореволюционной России. «Наряду со всеми, являющимися и вызываемыми на суд, - писал М. В. Духовский, - в особое положение ставится подсудимый. В прежнем процессе это бесправный объект исследования. Теперь это, доколь его виновность не доказана, прежде всего, полноправный гражданин страны. Поэтому если необходимость и должна заставить применить к нему на предварительном следствии меры стеснения, то они должны быть ограничены пределами крайней необходимости»².

«*Praesumptio juris* идет в пользу подсудимого, он предполагается невиновным, доколь не доказано противное», - писал Л. Е. Владимиров³. «Со-

¹ Декларация прав человека и гражданина (1789 г.) // <http://liberte.newmail.ru/declaration.html>.

² Духовский М. В. Русский уголовный процесс. - М., 1908 // <http://www.allpravo.ru>.

³ Владимиров Л. Е. Учение об уголовных доказательствах. По изданию 1891 г. // http://yurpsy.by.ru/Biblio/vladim/r=http%3A/yurpsy.by.ru/Biblio/index_Biblio.htm;j=true;s=1152*864;d=32.

временный процесс исходит из предположения невинности (*praesumptio boni viri*)), - утверждал И. Я. Фойницкий⁴.

Проблема презумпции невинности постоянно находилась в поле зрения и представителей науки советского уголовного процесса. В течение долгого времени она не переставала быть предметом дискуссии. «Нелепость этой формулы (имеется в виду формула презумпции невинности), - писал в эти годы активный противник презумпции невинности К. А. Мокичев, - совершенно очевидна. В самом деле, ведь по этой формуле следует, что прокурор, следователь, лицо, производящее дознание, да и суд, пока судебный приговор не вступил в законную силу, имеют дело с лицом невинным...»⁵.

Бесспорно, нет большей вины перед человеком, чем необоснованное привлечение его к уголовной ответственности и незаконное его осуждение. И сегодня, анализируя судебную практику, приходишь к единственному выводу - необходимо с нарастающей активностью добиваться строгого соблюдения в деятельности правоохранительных органов принципа презумпции невинности, точного следования всем другим демократическим началам судопроизводства. Именно это правило было закреплено в 2002 г. в ныне действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ). Статья 1.5 КоАП РФ указывает, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

Все предельно понятно и логично. Но только до того момента, пока дело об административном правонарушении, находившееся на рассмотрении в органе, проводившем административное расследование, не передается для рассмотрения в суд. Вот тут любой практикующий юрист сталкивается с противоречием, скрытым от глаз неспециалиста. Это касается, в первую очередь, столкновения двух презумпций с проблемой реализации принципа обязательности в судебном процессе по делам об административных правонарушениях.

С момента передачи дела об административном правонарушении на рассмотрение в суд на участников процесса распространяются правила гражданского судопроизводства. И дело тут в том, что, к величайшему сожалению, проблема кроется в отсутствии законодательства об административной юстиции и административном процессе. Именно это и вызывает правовой коллапс в правоприменительной деятельности как участников процесса, так и судов.

Чтобы понять это, необходимо обратить внимание на следующее обстоятельство: глава 29 Кодекса об административных правонарушениях РФ содержит только общие положения о рассмотрении дела об административных правонарушениях в судах, не указывая порядок и принципы, которыми регламентируется деятельность суда в этом случае. Однако этот общий порядок не содержит в себе никаких ссылок на процессуальные правила и порядок рассмотрения судом дел об административных правонарушениях, таких, какие закреплены, например, в Гражданском процессуальном или Арбитражном процессуальном кодексах РФ.

Таким образом, судья, принимающий на рассмотрение дело об административном правонарушении, вынужден руководствоваться правилами гражданского права и гражданского процесса, что накладывает отпечаток на судебный административный процесс, суть которого в следующем: доказывание невинности в соответствии с п. 2 ст. 401 ГК РФ возлагается на лицо, нарушившее обязательство. Это означает, что в гражданском праве, в отличие от уголовного и административного, действует презумпция виновности правонарушителя. Последний считается виновным до тех пор, пока он не докажет свою невиновность. Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства (п. 1 ст. 401 ГК РФ). Кроме того, в ст. 56 ГПК РФ указывается, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Обусловлено это тем, что гражданское право имеет дело не с аномальными явлениями, а с нормальным развитием гражданского оборота. Если один из участников гражданского оборота

⁴ Защита в уголовном процессе как служение общественное. И. Я. Фойницкий, ординарный профессор С.-Петербургского университета. По изданию 1885 г. // <http://www.allpravo.ru>.

⁵ Мокичев К. А. Против ревизионистских извращений марксистско-ленинского учения о государстве и праве. - М., 1959 // <http://www.allpravo.ru>.

своим противоправным поведением нарушает нормальное течение гражданского оборота и причиняет убытки другому его участнику, то о том, что такие убытки возникли и что они вызваны противоправным поведением правонарушителя, знает, в первую очередь, потерпевший. Поэтому на него и возлагается бремя доказывания факта совершенного против него правонарушения, наличия у него убытков и причинной связи между противоправным поведением нарушителя и образовавшимися убытками.

Однако потерпевший не знает о том, какую степень заботливости и осмотрительности проявил правонарушитель, какие меры он принял для надлежащего исполнения обязательства и какие психические процессы при этом происходили в его сознании. В то же время правонарушителю, в отличие от потерпевшего, все эти данные хорошо известны. Располагая этими данными, ему легче доказать свою невиновность, чем потерпевшему, не располагающему этими данными, доказывать его виновность. Поэтому правонарушитель в гражданском праве считается виновным до тех пор, пока не будет доказана его невиновность. Вместе с тем закрепленная в гражданском законе презумпция виновности правонарушителя не исключает для потерпевшего возможности представлять суду доказательства виновности правонарушителя.

В свою очередь, дела об административном правонарушении обладают одной характерной особенностью – суду необходимо рассмотреть дело, при котором действия нарушителя являются противоправным посягательством на особый вид правоотношений. В данной ситуации необходимо помнить, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных как КоАП РФ, так и законами об административной ответственности субъектов федерации, берутся во внимание только те правоотношения, где стороной выступает, в той или иной форме, государство (например в лице органов исполнительной государственной власти). Следовательно, эти правоотношения характеризуются наличием государственного принуждения, неравного положения участников правоотношений. Отсюда и наличие своеобразной, но прямой аналогии в большинстве вопросов процессуального характера в досудебной части административного процесса с уголовным процессом.

Коренное отличие административных правонарушений от преступлений заключается в том, что указанный вид юридического правонарушения обладает сравнительно невысокой общественной опасностью, которую принято называть вредоносностью. Как следствие, данные положения существенно влияют как на характер самого административного процесса, так и на порядок расследования и разрешения дел в досудебной стадии, облег-

чая положение сторон, порядок и правила проведения расследования.

И уголовное, и административное право исходят из предпосылки, что вина правонарушителя должна быть доказана уполномоченным государственным органам, а нарушитель, в свою очередь, не обязан доказывать свою виновность или невиновность.

Исходя из изложенного выше, можно заключить, что по своей сути административное право в вопросах, касающихся административных правонарушений, находится на границе гражданского и уголовного права, что несомненно накладывает отпечаток на характер всего процесса.

Однако при рассмотрении дела об административном правонарушении появляется прямое столкновение презумпции невиновности с принципом доказывания, применяемого в судебном процессе по делам об административных правонарушениях. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, вынуждено оправдываться и доказывать свою невиновность, что сводит на нет презумпцию невиновности, предусмотренную законом.

Другой проблемой рассмотрения дел об административных правонарушениях, которая переплетается с описанной выше, является нарушение принципа состязательности.

Состязательные начала судопроизводства, являясь важнейшим принципом рассмотрения гражданских споров, определяют так называемый состязательный тип гражданского процесса.

Основу состязательности составляет, в первую очередь, взаимоисключаемость (противоположность) правовых позиций, сосредоточенных в них мнений и аргументов участников процесса по поводу разрешения спора. Нельзя возражать против признания элементами состязательности усилий сторон по представлению доказательств. Но не менее важным компонентом данного принципа являются доводы не только в обоснование своей позиции, но и в опровержение противоположной. Принцип состязательности представляет собой не столько право участника доказывать свою правоту, представляя свои суждения и доказывая перед судом их убедительность, сколько:

- право каждой стороны оспаривать любое утверждение своего процессуального противника;
- обязанность сторон заблаговременно подавать суду свои доказательства для обеспечения права иных участников их опровергать;
- запрет суду решить дело в отсутствие стороны, на которую будет распространена законная сила судебного решения;
- запрет суду использовать в решении доводы, не используемые сторонами для утверждения перед судом своей правовой позиции;
- запрет суду ссылаться в решении на доводы

одной из сторон, неизвестные процессуальному противнику, лишенному, таким образом, возможности их оспорить;

– право стороны, отсутствующей при осуществлении любого предпринятого судом процессуального действия, обжаловать его результаты.

Именно так определяют исследуемый принцип статьи 14-17 ГПК Франции⁶.

Отсутствие одного из компонентов состязательности устраняет данный принцип в целом.

Стоит обратить внимание на то важное обстоятельство, что принцип состязательности закреплен в действующем законодательстве России не только в отношении гражданского процесса, но и в отношении уголовного процесса⁷, что позволяет говорить о высокой объективности рассмотрения данных категорий дел.

Как было ранее отмечено, административный процесс находится на стыке гражданского и уголовного процессов, что должно накладывать соответствующий отпечаток на весь процесс. Однако тут мы сталкиваемся со странной проблемой нереализации принципа состязательности административного процесса, который проявляется следующим образом: при принятии дела об административной ответственности к своему производству суд, по сути, принимает на себя полномочия государственного обвинения, что вступает в прямое противоречие с принципом независимости суда при рассмотрении дел.

В уголовном процессе существует такой участник процесса, как государственный обвинитель, выражающий волю и мнение государства в отношении имевшего место правонарушения. Поскольку административное правонарушение посягает на отношения, где одной из сторон будет всегда выступать государство в лице органов государственной власти, то вполне разумным представляется наличие в судебной стадии административного процесса аналогичного участника. В качестве такового мог бы выступать сам орган, проводивший административное расследование, либо представитель надзирающей прокуратуры. Однако действующее административное законодательство отказывает государству в таком праве, возлагая обязательства по государственному обвинению на суд, нарушая тем самым не только принцип состязательности для участников всего административного процесса, но и принцип независимости суда и презумпцию невиновности лица, привлекаемого к ответственности.

С другой стороны, отсутствие представителя государства как стороны процесса, ставит в заведомо невыгодное положение и лицо, привлекаемое к ответственности, предоставляя (или обязывая – как на это посмотреть) право «состязаться» с судом.

Таким образом, мы имеем дело с ситуацией, доведенной, по сути, до «логического абсурда».

В чем же основная причина этих проблем?

По мнению автора, главной причиной этих спорных вопросов является отсутствие слаженной, регламентированной до мелочей системы административной юстиции, что, в свою очередь, говорит об отсутствии целостного понятия административного процесса в современном российском законодательстве и позволяет говорить о том, что не может быть и единого понятия административного судопроизводства.

Каков выход?

Административный процесс, как и прежде, должен быть судебным. То есть понятие административного процесса должно быть связано с административным судопроизводством и с административной юстицией. Еще видные дореволюционные ученые С. А. Корф⁸, В. А. Рязановский⁹ в своих трудах связывали административный процесс с судопроизводством и доказывали единство трех процессов: административного, уголовного и гражданского, и, соответственно, единую природу иска. Дошедшие до нас эффективно работающие правовые схемы предполагают разрешение гражданско-правовых споров в гражданских судах посредством гражданского судопроизводства и гражданского процесса, уголовно-правовых конфликтов – посредством уголовного судопроизводства, уголовного процесса. Что же касается административно-правовых споров, то однозначного понимания относительно того, что они должны рассматриваться в рамках административного судопроизводства посредством административного процесса, ни в теории административного права, ни в судебной практике нет. Во-первых, это связано с тем, что (как сказано выше) единого законодательного определения административного процесса не существует. Во-вторых, под административным судопроизводством понимается деятельность судов и мировых судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях (или административно-юрисдикционный процесс). Полагаем, что производство в рамках административной юстиции должно быть все-таки если не исковым (по-скольку представляется вполне логичной аналогия

⁶ См.: Новый Гражданский процессуальный кодекс Франции. – К., 2004. – С. 37-38.

⁷ См.: Статья 12 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 9 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст.ст. 5, 15 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

⁸ См.: Корф С. А. Административная юстиция. – СПб., 1881. – 385 с.

⁹ См.: Рязановский В. А. Единство процесса. – Иркутск, 1920. – С. 21.

с уголовным процессом), то в обязательном порядке состязательным, и базироваться на тех же принципах, что и уголовный процесс. Дело в том, что один из субъектов спора – всегда властное должностное лицо, обладающее специальным (официальным) статусом. Другая сторона – гражданин, лишенный властных полномочий (то есть просто жалобщик), заведомо находящийся в неравном положении. Действующее гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство РФ обеспечить процессуальное равенство сторон в вопросах разбирательства административных споров не может. Здесь нужен специальный законодательный акт федерального уровня, регламентирующий порядок защиты человека и гражданина от произвола в административном суде¹⁰.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- во-первых, административная юстиция является неотъемлемым атрибутом цивилизованного государства, а специализированные органы административной юстиции в виде административных судов – неотъемлемой частью цивилизованного судопроизводства. Отсутствие системы таких органов, а также и жесткой регламентации их деятельности приводит к тому, что несмотря на все имеющиеся изменения законодательства положение сторон в административном процессе не изменилось. Отсюда реальная необходимость создания административных судов в рамках судебной системы РФ;
- во-вторых, административные суды в Российской Федерации призваны разрешать правовые

конфликты между общим субъектом административных правоотношений (граждане и юридические лица) и органами государственной власти. При этом организация и порядок деятельности таких судов должны осуществляться на самостоятельной правовой основе (федеральный конституционный закон) и иметь принципиальное отличие от принятого в нашей стране порядка гражданского судопроизводства;

- в-третьих, гражданину в административном процессе по делам об административных правонарушениях в суде государство должно обеспечить подлинную состязательность и равноправие сторон, оказывать гражданину содействие в реализации его процессуального права (например, допуск в административный процесс по делам о правонарушениях представителей государственного обвинения, установление более суровой ответственности за отказ или уклонение от явки в суд и пр.);

- в-четвертых, в целях обеспечения независимости судей административных судов от должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления взять на вооружение оправдавшую себя на практике схему деятельности арбитражных судов – систему судебных районов этих судов, не совпадающих с административно-территориальным делением (по предварительным расчетам Верховного Суда РФ на первом этапе судебной реформы необходимо создать 500 судов первой инстанции, 21 окружной суд второй инстанции и Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ).

¹⁰ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации. Законопроект // Российская юстиция. – 2004. – № 3.