

УДК 342.951

ДЕЙСТВИЕ ПРИНЦИПОВ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

© 2020 г.

А.Р. Нобель

Волго-Вятский институт (филиал)
Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, Киров

kARNobel@msal.ru

Поступила в редакцию 23.03.2020

Автор, основываясь на нормах Конституции Российской Федерации, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, практике Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека, представляет систему материальных и процессуальных принципов производства по делам об административных правонарушениях. Установление места системы принципов в производстве по делам об административных правонарушениях, их значение и функции обосновываются через призму понятия механизма правового регулирования. Делается вывод, что система принципов является элементом механизма правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях, которая в результате непосредственного либо опосредованного воздействия регулирует общественные отношения в сфере привлечения к административной ответственности, очерчивает круг субъектов производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности, детерминирует либо непосредственно воплощается в содержании процессуальных решений.

Ключевые слова: принципы, система принципов, понятие принципов, административный процесс, процессуальные принципы, материальные принципы, значение принципов, действие принципов, производство по делам об административных правонарушениях, механизм правового регулирования, административное правонарушение, административная ответственность.

Предметом данного исследования является место системы принципов в производстве по делам об административных правонарушениях, для определения которого нами будет использовано понятие механизма правового регулирования.

По мнению С.С. Алексеева, механизм правового регулирования представляет взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения [1, с. 30].

Такая концепция в целом получила признание и развитие в теории права и отраслевых юридических науках, однако определение рассматриваемого термина является не единственным [2, с. 266; 3, с. 624–625].

В качестве отличительных признаков механизма правового регулирования в научной литературе [1, с. 30; 4, с. 5] выделяют юридический характер средств воздействия и их способность оказывать влияние на общественные отношения.

Механизм правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях – это совокупность правовых средств, посредством которых осуществляется регулирующее воздействие на общественные

отношения в сфере привлечения к административной ответственности в соответствии с задачами производства по делам об административных правонарушениях.

Первой стадией правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях является юридическая регламентация общественных отношений в сфере привлечения к административной ответственности. Данной стадии коррелируют нормы законодательства об административных правонарушениях как первый элемент механизма правового регулирования.

Юридические нормы выполняют роль главного юридического средства, при помощи которого осуществляется регламентирование общественных отношений, выражающееся в возложении юридических обязанностей и в предоставлении субъективных прав [1, с. 34–35, 106].

Правила поведения, закрепленные в нормах законодательства об административных правонарушениях, направлены на обеспечение частных и публичных интересов в сфере привлечения к административной ответственности, достижение задач производства по делам об административных правонарушениях.

Как правило, принципы производства по делам об административных правонарушениях не содержат конкретных правил поведения, а их правовое регулирование характеризуется опосредованным воздействием на общественные отношения. По верной оценке профессора А.В. Гриненко, роль системы принципов состоит в том, что с ней «сверяются», сравниваются все нормы, подлежащие применению [5, с. 86].

Таким образом, на первом этапе правового регулирования принципы производства по делам об административных правонарушениях прежде всего воздействуют на формирование правовых норм, составляющих содержание законодательства об административных правонарушениях, воплощаясь в них, а в некоторых случаях непосредственно воздействуя на общественные отношения в сфере привлечения к административной ответственности.

Так, принцип законности (ч. 1 и ч. 2 ст. 1.6 КоАП РФ¹) субординирует наиболее значительную группу норм, охватывающую все стадии производства по делам об административных правонарушениях, выражая требования их неукоснительного соблюдения.

Принцип равенства (ст. 1.4 КоАП РФ) находит выражение в группе материально-правовых норм, закрепляющих равные основания административной ответственности, порядок реализации процессуальных прав на паритетных началах.

Принцип вины конкретизируется в положениях ст. 2.1, ст. 2.2, ст. 24.5 КоАП РФ, регламентирующих понятие административного правонарушения, формы вины, обстоятельства, исключющие производство по делу об административном правонарушении.

Некоторые из принципов производства по делам об административных правонарушениях содержат определенные правила поведения, в связи с чем способны непосредственно регулировать общественные отношения.

Например, принцип презумпции невиновности (ч. 2, ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ) включает конкретные требования к поведению участников производства по делам об административных правонарушениях, а именно: недопустимость возложения на лицо, привлекаемое к административной ответственности, доказывания своей невиновности; невозможность обоснования принимаемых процессуальных решений по делу предположениями и недопустимыми доказательствами. Безусловно, помимо непосредственного регулирования общественных отношений в сфере привлечения к административной ответственности, принцип презумпции невиновности выражается в иных нормативных

требованиях КоАП РФ, посвященных процессу доказывания и оценке доказательств, вынесению решений по результатам рассмотрения дел и пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях.

Принципу уважения чести и достоинства личности (ч. 3 ст. 1.6, ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ) подчинены материальные нормы, регламентирующие назначение административного наказания, а также процессуальные нормы, содержащие требования к порядку применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип свободы и личной неприкосновенности в КоАП РФ отсутствует, однако соответствующие требования, позволяющие сделать вывод о необходимости его выделения, содержатся в ч. 1 ст. 22 Конституции Российской Федерации² и ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод³ (далее – Европейская конвенция по правам человека), провозгласивших право каждого на свободу и личную неприкосновенность. Рассматриваемый принцип возглавляет группу материально-правовых норм, регламентирующих основания, условия и порядок применения мер административного принуждения, запрещает незаконное лишение и ограничение свободы в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Принцип гуманизма осуществляет опосредованное правовое регулирование через нормативные требования, содержащиеся в 3-й и 4-й главах КоАП РФ, воплощаясь в запретах на назначение определенных наказаний и основаниях их смягчения.

Принцип индивидуализации наказания и его соразмерности совершенному правонарушению (ч. 2 и ч. 3 ст. 4.1, ст. 4.1.1, ст. 4.2, ст. 4.3 КоАП РФ) лежит в основе материальных норм КоАП РФ, регламентирующих правила и порядок назначения административного наказания.

Принцип недопустимости привлечения к административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ) помимо опосредованного воздействия, выраженного в п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, содержит требование однократности административной ответственности за одно правонарушение, вне зависимости от вынесения субъектом административной юрисдикции постановления по факту совершенного противоправного действия (бездействия).

В отличие от вышеуказанных принципов, имеющих материальную природу, процессуальные принципы производства по делам об административных правонарушениях, в основном, содержат конкретные правила поведения для

участников производства по делу об административном правонарушении, непосредственно действуя в механизме правового регулирования.

Так, принцип открытого рассмотрения дела (ст. 24.3 КоАП РФ) выражается в требовании публичного и гласного разрешения дела органами и должностными лицами административной юрисдикции.

Принцип государственного языка (ст. 24.2 КоАП РФ) выражается в общих правилах ведения производства по делам об административных правонарушениях на русском языке, с предоставлением права осуществления производства на государственном языке республики, отражает требования к обеспечению возможности использования участниками производства родного языка и предоставления услуг переводчика.

Принцип непосредственного исследования доказательств (ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ, п. «d» ч. 3 ст. 6 Конвенции) устанавливает правила, согласно которым вынесению решения по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении предшествует исследование всех доказательств.

Принцип свободы оценки доказательств (ст. 26.11 КоАП РФ) представляет собой требование независимости органов и должностных лиц административной юрисдикции, обязанность обоснования принимаемых ими процессуальных решений исключительно исследованными доказательствами, ни одно из которых не имеет заранее установленной силы, оцененными по внутреннему убеждению, основу которого должно составлять всестороннее, полное и объективное исследование всех обстоятельств дела в их совокупности.

Принцип обязательности рассмотрения ходатайств (ст. 24.4 КоАП РФ) непосредственно регулирует отношения субъектов административной юрисдикции и иных участников производства по делам об административных правонарушениях. Его содержанием выступает требование незамедлительного разрешения всех ходатайств и заявлений, представленных участниками производства, с обязательным вынесением по результатам их рассмотрения процессуального акта в виде определения.

Принцип свободы обжалования процессуальных решений (ст. 30.1 КоАП РФ) наделяет заинтересованных участников производства по делам об административных правонарушениях правом обжалования и опротестования процессуальных решений. Опосредованное выражение данный принцип находит в детальной правовой регламентации правил и порядка подачи жалоб и протестов на постановления и определения,

вынесенные по делам об административных правонарушениях, процедуры пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, содержащейся в главе 30 КоАП РФ.

Принцип состязательности и равноправия сторон в КоАП РФ прямо не закреплен, но выводится нами из системного толкования положений ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации, положений КоАП РФ, регламентирующих вопросы доказывания, процессуальные полномочия участников производства по делам об административных правонарушениях, порядок рассмотрения и пересмотра дел об административных правонарушениях.

Принцип справедливого рассмотрения дела (ч. 1 ст. 6 Конвенции) лежит в основе требований законодательства об административных правонарушениях, запрещающих субъектам административной юрисдикции при рассмотрении дел, а также при разрешении жалоб и протестов занимать позицию одного из участников производства по делу об административном правонарушении, ограничивать участников в исследовании доказательств, их представлении, заявлении ходатайств и жалоб и других процессуальных правах. Требования справедливого рассмотрения дела об административном правонарушении предполагают обеспечение надлежащих условий для полного и всестороннего исследования обстоятельств дела и принятие решения в разумный срок на основе беспристрастного исследования всех доказательств.

Принцип обеспечения права на защиту лицу, привлекаемому к административной ответственности, в КоАП РФ прямо не сформулирован. Вместе с тем необходимость его выделения обосновывается нами положениями, содержащимися в ст. 48 Конституции Российской Федерации, п. «с» ч. 3 ст. 6 Европейской конвенции по правам человека, ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ, а его требования реализуются в нормах, регламентирующих правомочия на приглашение защитника, правовой статус и полномочия последнего в производстве по делам об административных правонарушениях.

С учетом практики Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека [6, 7] в содержание рассматриваемого принципа следует включить требования о предоставлении бесплатной юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности.

Второй стадией правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях является возникновение правоотношений, содержанием которых являются

субъективные права и юридические обязанности участников производства.

Правоотношения – это средство перевода общих предписаний юридических норм в плоскость субъективных юридических прав и обязанностей для данных субъектов [1, с. 131].

На рассматриваемой стадии сложившиеся фактические обстоятельства обуславливают конкретный круг участников производства по делу об административном правонарушении, детализируя общие нормативные требования к их поведению, посредством регламентации прав и обязанностей. Возникновение, изменение и прекращение правоотношений в сфере привлечения к административной ответственности обусловлено обстоятельством негативного характера – фактом совершения административного правонарушения. Однако сам по себе такой юридический факт не в состоянии перевести правовое регулирование в динамическую плоскость. Для этого необходимо принятие индивидуального правоприменительного акта, констатирующего реализацию правовой нормы. Например, оформление процессуального документа, являющегося в соответствии с КоАП РФ процессуальным основанием возбуждения дела об административном правонарушении; вынесение определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, о передаче протокола об административном правонарушении для рассмотрения, постановления о назначении административного наказания и др.

Таким образом, помимо юридических фактов, являющихся обязательным атрибутом правовых отношений, динамическая стадия механизма правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях невозможна без принятия субъектами административной юрисдикции властного правоприменительного акта, обеспечивающего реализацию правовых норм. При этом рассматриваемый акт либо знаменует переход производства по делам об административных правонарушениях на следующую стадию (например, протокол об административном правонарушении), либо действует в рамках одной стадии производства (например, определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении).

Юридические факты и правоприменительные акты входят в содержание правоотношения как элемента механизма правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях. По нашему мнению, в отсутствие как юридических фактов, так и правоприменительных актов невозможно формирование правоотношений в сфере привлечения

к административной ответственности, в связи с чем их не следует рассматривать обособленно.

При этом содержание правовых отношений, складывающихся в сфере привлечения к административной ответственности, круг их субъектов, конкретные права и обязанности, как было показано выше, непосредственно либо опосредованно определяются принципами производства по делам об административных правонарушениях.

Последней стадией правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях выступает реализация субъективных прав и обязанностей его участниками.

Акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей – это основное средство, при помощи которого субъективные юридические права и обязанности претворяются в жизнь – воплощаются в поведении конкретных субъектов [1, с. 35].

На данной стадии действие механизма правового регулирования завершается определенным, значимым с правовой точки зрения результатом действий участников производства по делам об административных правонарушениях, реализовавших предоставленные им права, исполнивших возложенные обязанности, в рамках возникших на основе норм законодательства об административных правонарушениях правовых отношений.

В теории права в качестве форм, посредством которых выражаются акты реализации прав и обязанностей, называются: соблюдение, исполнение и использование [3, с. 629–630]. Их применение вполне допустимо и для характеристики последней стадии механизма правового регулирования производства по делам об административных правонарушениях.

Реализация участниками производства по делам об административных правонарушениях прав и обязанностей в форме соблюдения характеризуется их пассивным поведением, связанным с отказом от нарушения правовых предписаний, регламентирующих процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях. В рассматриваемой форме реализуются требования принципов: законности; равенства; уважения чести и достоинства личности; свободы и личной неприкосновенности; гуманизма; недопустимости привлечения к административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение; справедливого рассмотрения дела.

Исполнение нормативных требований сопровождается активными действиями участников производства по делам об административных правонарушениях по выполнению возложенных на них обязанностей в целях удовлетворения публичного интереса. В данной форме

реализуются требования принципов: вины; презумпции невиновности; свободы и личной неприкосновенности; индивидуализации наказания и его соразмерности совершенному правонарушению; открытого рассмотрения дела; государственного языка; непосредственного исследования доказательств; свободы оценки доказательств; обязательности рассмотрения ходатайств; права на обжалование процессуальных решений; состязательности и равноправия сторон; справедливого рассмотрения дела. В определенных случаях реализация юридических обязанностей в данной форме сопровождается вынесением индивидуальных правоприменительных актов, например протокола об административном правонарушении, постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, постановлений или определений по делам об административных правонарушениях, содержание которых также определяется действием вышеназванных принципов производства по делам об административных правонарушениях.

Использование как форма реализации предполагает возможность участников производства по делам об административных правонарушениях действовать в целях удовлетворения частных интересов, посредством распоряжения правомочиями, предоставленными действующим законодательством. В рассматриваемой форме реализуются требования принципов: государственного языка; обязательности рассмотрения ходатайств; права на обжалование процессуальных решений; права на защиту. Реализация субъективных прав в данной форме выражается в активных действиях, предполагающих оформление специальных процессуальных актов, например ходатайств, жалоб, протестов.

Проведенное исследование подтверждает, что выделенная система принципов производства по делам об административных правонарушениях является элементом механизма правового регулирования производства и играет в нем значительную роль. Материальные и процессуальные принципы действуют на всех стадиях правового регулирования: непосредственно или опосредованно осуществляют регламентирование общественных отношений в сфере привлечения к административной ответствен-

ности; очерчивают круг субъектов производства по делам об административных правонарушениях, прав и обязанностей последних; детерминируют либо непосредственно воплощаются в содержание процессуальных решений и актов.

Примечания

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. 187 с.
2. Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б. и др. Проблемы теории государства и права: Учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «Правоведение» / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Юридическая литература, 1987. 447 с.
3. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. 672 с.
4. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России. 2009. № 1 (5). С. 3–12.
5. Гриненко А.В. Система принципов уголовного процесса и ее реализация на досудебных стадиях: Дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2001. 471 с.
6. Постановление Европейского Суда по правам человека от 19 ноября 2015 г. по делу «Михайлова против Российской Федерации».
7. Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 214-О «По жалобе гражданина Давыдова Александра Александровича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 29.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

**THE EFFECT OF THE PRINCIPLES IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION
OF PROCEEDINGS ON THE CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES**

A.R. Nobel

The author, considering the norms of the Constitution of the Russian Federation, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation and the European Court of Human Rights, suggests a system of material and procedural principles for administrative proceedings. The place of the system of principles of proceedings on the cases of administrative offences, their significance and functions are justified through the prism of the concept of a legal regulation mechanism. The article concludes that the system of material and procedural principles is an element of the mechanism of legal regulation of proceedings on the cases of administrative offences, which, as a result of direct or indirect impact, regulates public relations in the field of bringing to administrative responsibility, outlines the circle of subjects of proceedings on the cases of administrative offences, their rights and obligations, determine or directly embodied in the content of the procedural decisions. In the course of the study, the definition of the concept of the mechanism of legal regulation is given, the content of the principles included in the selected system, the features of their action at each stage of the mechanism of legal regulation of proceedings on the cases of administrative offences are examined.

Keywords: principles; system of principles; concept of principles; administrative process; procedural principles; material principles; the importance of principles; operation of principles; proceedings on the cases of administrative offences; legal regulation mechanism; administrative offense, administrative responsibility.

References

1. Alekseev S.S. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya v socialisticheskom gosudarstve. M., 1966. 187 s.
2. Alekseev S.S., Dyuryagin I.Ya., Isakov V.B. i dr. Problemy teorii gosudarstva i prava: Uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po spec. «Pravovedenie» / Pod red. S.S. Alekseeva. M.: Yuridicheskaya literatura, 1987. 447 s.
3. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova, A.V. Mal'ko. M.: Yurist, 1997. 672 s.
4. Shergin A.P. Ponyatie i sodержanie mekhanizma administrativno-pravovogo regulirovaniya // Nauchnyj portal MVD Rossii. 2009. № 1 (5). S. 3–12.
5. Grinenko A.V. Sistema principov ugovolnogo processa i ee realizaciya na dosudebnyh stadiyah: Dis. ... dokt. jurid. nauk. Voronezh, 2001. 471 s.
6. Postanovlenie Evropejskogo Suda po pravam cheloveka ot 19 noyabrya 2015 g. po delu «Mihajlova protiv Rossijskoj Federacii».
7. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 09.02.2016 № 214-O «Po zhalobe grazhdanina Davydova Aleksandra Aleksandrovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chast'yu 4 stat'i 29.6 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah».