

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Вятский государственный гуманитарный университет»

На правах рукописи

Нобель Артем Робертович

**ДОКАЗАТЕЛЬСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Специальность 12.00.14. – Административное право;
административный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор П.И. Кононов

Киров 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	16
§ 1. Понятие и сущность доказательств	16
§ 2. Свойства доказательств	34
§ 3. Обстоятельства, подлежащие выяснению (предмет доказывания).....	60
ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ОСОБЕННОСТИ ИХ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	89
§ 1. Протокол об административном правонарушении.....	89
§ 2. Иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов.....	110
§ 3. Заключение эксперта.....	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	153
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	160

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования

Статья 42 Конституции Российской Федерации¹, предоставляя каждому право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии, возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением, свидетельствует, что охрана окружающей среды является одной из важнейших задач государства.

В силу статьи 58 Конституции Российской Федерации каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Вместе с тем экологическую ситуацию, складывающуюся во многих регионах России, нельзя признать благополучной. Анализ результатов мониторинга, осуществляемого в субъектах Российской Федерации, показывает, что на протяжении многих лет в местах проживания большей части населения страны сохраняется неблагоприятное качество окружающей среды, прежде всего атмосферного воздуха и поверхностных вод². Примерно на 15 процентах территории Российской Федерации, где проживает 60 процентов населения, качество окружающей среды является неудовлетворительным, что обусловлено как текущим негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, так и экологическим ущербом, нанесенным и накопленным в результате прошлой хозяйственной деятельности³.

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/cef/gosdoklad%20za%202012%20god.pdf>. Дата обращения: 23.01.2014.

³ Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 № 2552-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Одной из основных причин ущерба, наносимого окружающей среде выступает нарушение природоохранных норм в результате совершения административных правонарушений. Учитывая, что задачами законодательства об административных правонарушениях являются охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и окружающей среды от административных правонарушений, предупреждение их совершения, институт административной ответственности выступает важной частью механизма защиты экологических интересов граждан и общества. Его практическая реализация осуществляется посредством деятельности административных органов, к компетенции которых отнесен контроль и надзор за исполнением природоохранного законодательства, выявление и пресечение административных правонарушений, привлечение виновных к административной ответственности в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ).

Эффективность производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды зависит от того, насколько полно по каждому делу установлены обстоятельства произошедшего. В качестве инструментов необходимых для правильного разрешения административно-юрисдикционного дела выступают правовые доказательства, характеризующиеся определенными свойствами, являющимися критериями их оценки со стороны правоприменителей. В связи с этим требуют тщательного и всестороннего исследования понятие, сущность, признаки доказательств по делам об административных правонарушениях, предмет и пределы доказывания, особенности закрепления и использования доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Несовершенство действующего административного законодательства, ошибки и нарушения, допускаемые должностными лицами юрисдикционных органов в процессе привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений указанной категории, также обуславливают актуальность темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования

В российской юридической науке главным образом исследовались проблемы доказывания, возникающие в уголовном и гражданском процессах. В числе соответствующих научных работ можно выделить труды таких авторов, как В.Д. Арсеньев, Р.С. Белкин, А.Р. Белкин, Л.Е. Владимиров, В.Я. Дорохов, Н.В. Жогин, Н.М. Кипнис, Р.В. Костенко, С.В. Курылев, В.А. Лазарева, П.А. Lupинская, Ю.К. Орлов, А.В. Победкин, М.С. Строгович, М.К. Треушников, Ф.Н. Фаткуллин, М.А. Чельцов, С.А. Шейфер и др.

Общим вопросам доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях посвящены научные труды, в том числе диссертационные исследования Д.Н. Бахраха, Ф.П. Васильева, А.А. Ветровой, Б.Г. Гаприндашвили, Д.В. Горбунова, О.В. Гречкиной, Е.В. Додина, А.Б. Дудаева, Т.В. Казиной, В.В. Кизилова, С.С. Козлова, П.И. Кононова, Ю.П. Кузякина, А.А. Пекова, К.В. Ребеца, Э.Н. Ренова, Е.Ю. Хохловой, С.И. Чушкина и др.

Однако в опубликованных работах по административному праву и процессу не подвергались научному осмыслению доказательства, используемые по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды. Отсутствие подобных монографических и диссертационных исследований в административно-правовой науке также актуализирует тему настоящей работы.

Цель и задачи диссертационного исследования

Цель настоящего исследования заключается в разработке научно обоснованного юридического механизма доказывания по делам об

административных правонарушений в области охраны окружающей среды, в выработке предложений и рекомендаций по совершенствованию соответствующих положений КоАП РФ и правоприменительной практики по названным делам.

Для достижения поставленных целей в диссертации решаются следующие задачи:

- исследовать понятие и сущность доказательств по делам об административных правонарушениях;
- выделить признаки доказательств по делам об административных правонарушениях и сформулировать критерии их оценки;
- дать определение обстоятельств, подлежащих выяснению по делам об административных правонарушениях;
- охарактеризовать понятие пределов доказывания по делам об административных правонарушениях, установить правила их достижения;
- проанализировать доказательственное значение протокола об административном правонарушении и особенности его использования по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;
- изучить доказательственное значение протокола осмотра помещений, территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю) и особенности его использования по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;
- раскрыть доказательственное значение протокола изъятия вещей и документов по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;
- определить доказательственное значение протоколов взятия проб и образцов, вовлекаемых в производство по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;

– дать оценку заключения эксперта как одного из основных доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;

– выявить пробелы в правовой регламентации доказывания, типичные процессуальные ошибки и нарушения, допускаемые при возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды;

– сформулировать предложения по уточнению и дополнению норм процессуальной части КоАП РФ, регламентирующих правовые основы доказывания, особенности использования в производстве по делам об административных правонарушениях таких доказательств как протокол об административном правонарушении, протокол осмотра помещений, территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), протокол изъятия вещей и документов, протокол взятия проб и образцов, заключения эксперта;

– выработать рекомендации для органов административной юрисдикции по совершенствованию юридических приемов доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Объектом диссертационного исследования являются административно-процессуальные отношения, возникающие в рамках производства по делам об административных правонарушениях, в том числе в области охраны окружающей среды.

Предметом диссертационного исследования выступают правовые нормы, образующие институт доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, теория доказательств, практика деятельности должностных лиц административно-юрисдикционных органов, судов, связанная с выявлением правонарушений в области охраны окружающей среды, возбуждением и рассмотрением дел об этих правонарушениях.

Методологическую основу диссертационного исследования образуют общенаучные (диалектико-материалистический, анализа и синтеза) и частнонаучные (системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический) методы научного познания.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют научные труды и публикации, в том числе монографии и диссертации, учебники, учебные пособия и научно-практические комментарии законодательства по общей теории права, административному, гражданско-процессуальному, арбитражному процессуальному и уголовно-процессуальному праву.

Нормативная основа диссертационного исследования включает в себя Конституцию Российской Федерации, ранее действовавшее и современное законодательство России об административных правонарушениях, положения уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального законодательства, нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды, постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Эмпирическую основу диссертационного исследования образуют материалы дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, рассмотренных судами общей юрисдикции и арбитражными судами различных уровней, Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Кировской области, департаментом экологии и природопользования Кировской области.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно представляет собой одно из первых после введения в действие КоАП РФ 2001 года теоретико-прикладное исследование проблем доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, основанное на системном анализе

сформировавшейся за период действия названного кодекса административно-юрисдикционной практики по этим делам.

В диссертации на основе исследования действующего законодательства России об административных правонарушениях, практики его применения, системного анализа и осмысления общих вопросов теории доказательств, нормативных положений других процессуальных отраслей российского законодательства предложены новые или уточненные подходы к пониманию всего комплекса вопросов доказывания как в целом по делам об административных правонарушениях, так и по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, выявлены пробелы в правовом регулировании указанных вопросов, рассмотрены проблемы закрепления и использования доказательств по названной категории дел и предложены пути их решения.

На защиту выносятся следующие положения, являющиеся новыми или обладающие элементами научной новизны:

1. Сущность доказательств по делам об административных правонарушениях определяется необходимым единством взаимосвязанных элементов: содержания, образующего сведения о юридически значимых обстоятельствах и формы – предусмотренной законом процессуальной материи, только посредством которой возможно закрепление обнаруженной информации, ее дальнейшее существование в рамках юридического процесса. В отдельных нормах КоАП РФ понятие «доказательство» используется законодателем для определения только одного из образующих его элементов: фактических данных либо процессуальной формы.

2. Являясь признаками единого понятия доказательства, допустимость выступает правовым свойством, характеризующим его форму, относимость выражает содержательную сторону доказательства, а качество последнего в отражении обстоятельств правонарушения характеризуется понятием достоверности. На стадии сбора доказательственной информации при констатации относимости и допустимости полученного доказательства

достоверность последнего только презюмируется и, по сути, детерминирована допустимостью. В дальнейшем лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в результате оценки совокупности всех собранных доказательств, вправе по своему внутреннему убеждению признать относимое и допустимое доказательство недостоверным.

3. Сущность предмета доказывания по делам об административных правонарушениях составляют:

– обстоятельства характерные для любого противоправного деяния, основанные на таких материально-правовых понятиях как административное правонарушение, форма вины физического лица и правовая конструкция вины юридического лица, субъекты административного правонарушения, основания освобождения от административной ответственности, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность;

– специальные признаки правонарушения, предусмотренные статьями Особенной части КоАП РФ, законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности;

– фактические обстоятельства, характеризующие событие конкретного правонарушения, имеющие значение для разрешения определенного административно-юрисдикционного дела.

4. Установление места, времени, способа и других обстоятельств совершения противоправного деяния, виновности юридического или физического лица, формы вины последнего и всех обстоятельств, свидетельствующих о вине юридического лица, должно осуществляться посредством отражения соответствующих данных в протоколе об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении должен содержать указание на абзац, пункт, часть, статью нормативно-правового акта, требования которого нарушены в результате действий (бездействия) лица, статью КоАП РФ, закона субъекта Российской

Федерации, предусматривающую административную ответственность за совершенное правонарушение. В качестве иных сведений, необходимых для разрешения дела об административном правонарушении в области охраны окружающей среды, подлежащих отражению в протоколе, выступают: описание нанесенного ущерба; результаты экспертиз, осмотров помещений и территорий; изъятые вещи и документы, полученные образцы для сравнительного исследования. Учитывая процессуальную значимость протокола об административном правонарушении, отсутствие вышеуказанных сведений либо неправильное их определение по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, нарушение требований, предъявляемых к процедуре составления протокола, влечет недопустимость данного доказательства.

5. Установление в ходе производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды события правонарушения и всех обстоятельств его совершения, наступивших в результате противоправного деяния виновного лица вредных последствий, должно производиться посредством осмотра помещений и территорий, отбора проб и образцов, изъятия вещей и документов. Несвоевременное получение необходимых образцов для сравнительного исследования, вещей и документов, непроведение осмотра помещений и территорий могут явиться основанием для прекращения производства по делу. В ряде случаев, по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды без изъятия вещей и документов невозможно назначить административное наказание. Полученные по результатам исследования проб и образцов фактические данные позволяют определить количество и концентрацию вредных веществ, доказать факты загрязнения, гибели объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Закрепленные в протоколах осмотра помещений и территорий сведения используются для установления объективной стороны правонарушений в области охраны окружающей среды.

6. На основе анализа причин прекращения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, отмены постановлений о назначении административного наказания аргументируется необходимость обязательного проведения по указанным делам экспертиз в целях установления источника и причин негативного воздействия на окружающую среду, характера и размера причиненного вреда.

7. Заключение специализированных лабораторий по оценке качества полученных проб и образцов, о соответствии их содержания нормативам предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ должны вовлекаться в процесс доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в качестве документов, использование которых регламентировано положениями статьи 26.7 КоАП РФ, а не заключений эксперта.

8. В целях повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды предлагаются следующие изменения и дополнения положений действующего законодательства:

– общий перечень процессуальных форм фиксации доказательств, используемых в производстве по делам об административных правонарушениях, закрепленный частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ, необходимо дополнить постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, показаниями эксперта и специалиста;

– главу 26 КоАП РФ дополнить нормой, регламентирующей основания и процедуру признания доказательств недопустимыми;

– статью 26.4 КоАП РФ необходимо дополнить нормативными положениями, регламентирующими основания и порядок назначения дополнительной, повторной, комиссионной и комплексной экспертизы;

– исключить из части 1 статьи 26.5 КоАП РФ положение, ограничивающее права должностного лица по взятию проб и образцов

необходимостью проведения экспертизы, назначаемой в порядке, предусмотренном статьей 26.4 КоАП РФ;

– в главу 26 КоАП РФ следует включить норму, предусматривающую случаи обязательного назначения экспертизы по делам об административных правонарушениях для установления источника и причин негативного воздействия на окружающую среду, характера и размера вреда, причиненного окружающей среде;

– часть 3 статьи 25.9 КоАП РФ предлагается дополнить нормой о необходимости предупреждения эксперта об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложных показаний. Диспозицию статьи 307 УК РФ дополнить нормой об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложные показания эксперта по делу об административном правонарушении;

– ввести в главу 26 КоАП РФ норму, регламентирующую порядок получения образцов для сравнительного исследования и правила составления соответствующего протокола;

– статью 27.10 КоАП РФ дополнить нормой, предоставляющей возможность изъятия вещей и документов, имеющих значение для дела об административном правонарушении, у конкретных лиц в ходе самостоятельного процессуального действия;

– в статью 26.11 КоАП РФ следует ввести нормы, закрепляющие необходимость оценки относимости, допустимости, достоверности каждого доказательства и достаточности совокупности всех собранных по делу об административном правонарушении доказательств для принятия окончательного процессуального решения.

Теоретическая значимость диссертационного исследования

Основные положения и выводы диссертации, опубликованные научные статьи и выступления на научных конференциях по теме исследования вносят определенный вклад в развитие теории доказательств по делам об административных правонарушениях, значимы для правильного построения

и эффективности производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, дополняют положения теории административно-процессуального права, служат предпосылками для дальнейших теоретических исследований института доказывания по делам об административных правонарушениях.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в выявлении пробелов в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях, формулировании предложений по внесению изменений и дополнений в процессуальную часть КоАП РФ, выработке рекомендаций по совершенствованию практики разрешения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Материалы исследования могут быть использованы административно-юрисдикционными органами и судьями в ходе производства по делам об административных правонарушениях, а также в учебном процессе в высших учебных заведениях по дисциплинам «Административное право», «Административная ответственность» и «Административный процесс».

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования

Диссертация прошла обсуждение и была одобрена на кафедре государственно-правовых дисциплин Вятского государственного гуманитарного университета.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в семи научных статьях, размещенных в журналах: «Вестник Вятского государственного гуманитарного университета» № 4 (5) 2012, № 1 2014; «Закон и право» № 7 2013; «Административное и муниципальное право» № 7 (67) 2013, № 1 (73) 2014, № 6 (78) 2014; «Пробелы в российском законодательстве» № 4 2013, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации

для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Ряд положений диссертации изложены автором в форме докладов и выступлений на: международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (г. Киров, 2011 г.); межрегиональной научно-практической конференции «Российское право: опыт, проблемы и перспективы» (г. Киров, 2013 г.); всероссийской научно-теоретической конференции «Теоретические и практические аспекты осуществления и защиты прав и свобод» (г. Киров, 2013 г.); международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы» (г. Пермь, 2014 г.); международной научной конференции «Право: современные тенденции» (г. Уфа, 2014 г.).

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1. ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§ 1. Понятие и сущность доказательств

Термин «доказательство» функционирует не только в сфере права – нередко его употребляют и в повседневной жизни. В толковом словаре доказательство определено как «довод или факт, подтверждающий, доказывающий что-нибудь, а также как система умозаключений, путём которых выводится новое положение»¹. Большинство философских словарей представляют доказательство в виде мыслительного процесса, метода установления истины, убеждения в правильности выдвинутых тезисов².

В науке процессуального права понятие доказательства является одним из основных и наиболее важных. По утверждению известного адвоката В.Д. Спасовича, центром всей системы судопроизводства, ее движущим началом является именно теория доказательств³. Вместе с тем понятие доказательства всегда являлось категорией спорной и дискуссионной. Большинство научных исследований посвящено доказательствам, используемым в уголовном и гражданском процессах. Учитывая, что доказательства по делам об административных правонарушениях представляют собой разновидность юридических доказательств, а также межотраслевой характер и значение данного термина, в рамках настоящей работы будут использоваться теоретические разработки в области уголовного и гражданского процессов.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1984. – С. 153.

² Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – М., 1981. – С. 102.

³ Спасович В.Д. Избранные труды и речи / сост. И.В. Потапчук. – Тула: Автограф, 2000. – С. 17.

Первоначально доказательства рассматривались как факты окружающего мира, на основе которых устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для дела, при этом не делалось различий между такими фактами и сведениями о них, получаемыми в результате познавательной деятельности¹. Данная позиция разделялась дореволюционными учеными².

В советский период понимание доказательств как фактов получило дальнейшее развитие³. Наиболее известной является позиция А.Я. Вышинского, который утверждал, что происходящие в окружающем мире события, действия людей, вещи, то есть обычные факты, будучи вовлеченными в рамки судопроизводства становятся судебными доказательствами, посредством которых выясняются обстоятельства, имеющие значение для дела⁴.

Другие исследователи⁵ к числу доказательств относили фактические данные, но понимали под ними те же факты, поэтому их позиция ничем не отличается от рассмотренной выше.

И, наконец, сторонники так называемой информационной концепции в понимании доказательств⁶ под их содержанием понимали фактические

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 51.

² Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах. – Тула: Автограф, 2000. – С. 133; Викторский С.И. Русский уголовный процесс. – М., 1997. – С. 68.

³ Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. – М.: Госюриздат, 1951. – С. 134–136.

⁴ Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. – М., 1941. – С. 146.

⁵ Арсеньев В.Д. Вопросы общей теории судебных доказательств. – М., 1964. – С. 92; Голунский С.Л. Вопросы доказательственного права в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик // Вопросы судопроизводства и судостройства в новом законодательстве СССР. – М., 1959. С. 145; Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 83–84.

⁶ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 197–228; Орлов Ю.К. Структура судебного доказывания и понятие судебного доказательства // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 28. – М., 1978. С. 96–98; Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькин П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж, 1978. – С. 95–103; Треушников М.К. Судебные доказательства. – М., 1999. – С. 89; Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 153; и др.

данные, то есть сведения (информацию) о произошедших событиях, на основании которых устанавливаются юридически значимые обстоятельства.

Несовершенство определения доказательств как фактов очевидно, поскольку последние сами по себе не в состоянии устанавливать обстоятельства, значимые для разрешения определенного юридического дела. Кроме того, данный подход к определению доказательств фактически сводит доказывание к оперированию готовыми фактами, относимость, достоверность и допустимость которых вообще не может быть подвергнута сомнению, а соответствующая проверка лишена всякого смысла. Предметом исследования в ходе юрисдикционной деятельности, в том числе в производстве по делам об административных правонарушениях, выступают различные действия людей, определенные процессы, протекающие в окружающем мире. В этом смысле, безусловно, деятельность должностного лица административного органа либо суда связана с рассмотрением фактов прошлого, которые, в большинстве случаев, уже перестали существовать. Однако познание вышеуказанных обстоятельств (фактов) происходит посредством получения определенной информации, запечатленной в памяти свидетелей, потерпевших, иных лиц; сведений, отраженных в различных документах, зафиксированных с помощью технических средств, а также следах, оставшихся на объектах материального мира. Такие сведения, являясь продуктом взаимодействия определенного действия или события с сознанием людей, материальными объектами, запечатлеваются последними, в результате чего возникают данные об имевших место в прошлом фактах, анализ которых позволяет разрешить конкретное юридическое дело, установив все обстоятельства правонарушения. Таким образом, только сведения о событиях, явлениях, действиях, то есть сведения о фактах (фактические данные) могут служить основой для принятия решения по делу об административном правонарушении.

Однако далеко не любые фактические данные могут быть использованы в ходе производства по делу об административном

правонарушении для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Для оценки полученной информации как имеющей значение для дела она должна обладать такими свойствами, как относимость и достоверность, о чем пойдет речь во втором параграфе диссертационного исследования.

Характеристика содержания правовых доказательств через категорию фактических данных (сведений о фактах) находит подтверждение в классификации доказательств, произведенной на основе рассматриваемого критерия. Так, учитывая неоднородность информации, выступающей содержательным ядром доказательств, последние могут подразделяться на прямые и косвенные; личные и вещественные; обвинительные и оправдательные.

Кроме того, при определении содержания доказательств как фактов реальной действительности, а не сведений о них объем доказательств, который потенциально может быть использован в процессе доказывания, будет весьма скудным. Например, при установлении обстоятельств правонарушения, связанного с загрязнением водного объекта, в число данных, подлежащих выяснению, входит собственно факт загрязнения. Однако в случае определения доказательств как фактов получение сведений о факте загрязнения водного объекта, являющихся искомыми и входящих в предмет доказывания с помощью одного источника – осмотра территории, показаний свидетелей либо заключения эксперта, исключается возможность представления других доказательств, подтверждающих наличие события правонарушения в виде загрязнения.

Именно из понимания доказательств по делам об административных правонарушениях как сведений исходит и законодатель, указывая в статье 26.3 КоАП РФ, что объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетеля представляют собой имеющую отношение к делу информацию, сообщенную указанными лицами в устной или письменной

форме. Аналогичная конструкция, свидетельствующая об информационной составляющей доказательств, закреплена в статье 26.7 КоАП РФ, предусматривающей, что содержанием документов являются сведения, имеющие значение для дела об административном правонарушении.

Часть 1 статьи 26.2 КоАП РФ дает определение понятия доказательств по делам об административных правонарушениях, которыми являются фактические данные, служащие основой для выяснения обстоятельств, закрепленных в статье 26.1 КоАП РФ. То есть содержанием доказательств по делам об административных правонарушениях является информация, на основе которой уполномоченные государственные органы и должностные лица, в производстве которых находится дело, выясняют обстоятельства конкретного административного правонарушения. Таким образом, законодательная трактовка отражает информационную концепцию в понимании сущности доказательств.

Определение, содержащееся в статье 231 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РСФСР), аналогичным образом воспроизводило понятие доказательств по делам об административных правонарушениях.

По мнению К.В. Ребеца, из названного правила имеется одно исключение, касающееся вещественных доказательств, которые, являясь объектами реальной действительности, не могут рассматриваться в качестве сведений о фактах². Нам близка другая точка зрения, поддерживаемая рядом исследователей и заключающаяся в том, что предмет, не отделенный от окружающей среды и не преобразованный в надлежащую процессуальную форму, сам по себе вещественным доказательством не является. Такой вид доказательства формируется субъектами доказывания путем преобразования «вещной» информации в форму описания и сопровождается вынесением

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, утвержден Верховным Советом РСФСР 20.06.1984. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 33–34.

процессуального акта, например постановления (определения) о признании и приобщении вещественного доказательства¹. То есть установление связи предметов материального мира с обстоятельствами исследуемого события автоматически не переводит исследуемый объект в категорию вещественного доказательства, который становится таковым только после того, как будет расшифрована содержащаяся в нем информация о событии правонарушения и закреплена в установленном порядке.

Анализ понятий доказательств, содержащихся в различных процессуальных кодексах России, также свидетельствует о законодательном закреплении информационного подхода в понимании сущности доказательств.

Так, согласно статье 55 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – ГПК РФ) доказательствами являются сведения о фактах, полученные в порядке, предусмотренном законом, на основе которых устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения и разрешения дела.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации³ (далее – АПК РФ) в части 1 статьи 64 также определяет доказательства как сведения о фактах.

В части 1 статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации⁴ (далее – УПК РФ) доказательства определены как любые сведения, на основе которых устанавливаются обстоятельства, входящие в предмет доказывания, и иные обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела.

¹ Кожемякин А.Ю. Новое в понятии вещественного доказательства // Аспирантский вестник Поволжья. 2007. № 3–4 (12). – С. 64–68.

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, содержание доказательств в отраслях российского процессуального права выражено категориями «фактические данные» (КоАП РФ), «сведения о фактах» (АПК РФ, ГПК РФ), «любые сведения» (УПК РФ).

Нам представляется правильной точка зрения об идентичности данных понятий¹, поскольку «фактический» буквально означает «отражающий действительное состояние чего-нибудь, соответствующий фактам», а «данные» – это «сведения, необходимые для какого-нибудь вывода, решения»². То есть фактические данные – сведения, отражающие произошедшие события, необходимые для определенного вывода, решения.

Оригинальная точка зрения высказана В.А. Лазаревой³, по мнению которой понятие доказательства имеет два значения: «доказательства-сведения» и «доказательства-факты». Первыми оперируют в процессе доказывания, однако по результатам оценки, осуществляемой на стадии принятия решения по существу, они трансформируются в доказательства-факты, только на основе которых возможен вывод о виновности лица в совершении противоправного деяния. Из этого автором делается вывод о том, что противопоставление рассматриваемых концепций – доказательство как факт и доказательство как фактические данные – не имеет смысла, поскольку по результатам многократной и всесторонней проверки полученная информация оценивается в качестве настолько достоверной, что перестает вызывать какие-либо сомнения, то есть идентифицируется как факт.

По нашему мнению, автором искусственно разделена содержательная часть понятия доказательства применительно к разным стадиям процесса. Исходя из такого подхода, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении субъекты доказывания оперируют «полудоказательствами»,

¹ Костенко Р.В. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты понятия уголовно-процессуальных доказательств. – Краснодар, 2005. – С. 74.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1984. – С. 754, 135.

³ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 155–156.

достоверность которых связана с вступлением постановления по делу в законную силу. Такая позиция не основана на законе, поскольку при возбуждении дела административными органами осуществляются юридически значимые действия, принимаются правовые решения, исходя из наличия доказательств, оценка относимости, достаточности и достоверности которых происходит по внутреннему убеждению. Так, в соответствии со статьей 26.11 КоАП РФ все лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении осуществляют оценку доказательств.

В результате процессов отражения факты, имевшие место в прошлом, сохраняются в памяти свидетелей, потерпевших, иных лиц, на различных документах и материальных объектах. В дальнейшем в рамках административно-юрисдикционного производства должностные лица административных органов, суд познают отображенную в сознании вышеназванных субъектов, на предметах информацию о фактических обстоятельствах правонарушения. Однако в процесс доказывания сведения о фактах, имеющих значение для разрешения дела об административном правонарушении, вовлекаются посредством определенных законом процессуальных форм, в которые полученная информация преобразуется компетентными должностными лицами. То есть в процессе доказывания фактические данные (сведения о фактах) не могут существовать сами по себе, вне своего носителя, в качестве которого выступает соответствующая процессуальная форма, куда они должны быть заключены. Данное обстоятельство, по справедливой оценке профессора М.К. Треушникова, отличает судебные доказательства от несудебных¹.

В теории процессуального права по вопросу соотношения формы и содержания доказательств существуют различные концепции.

¹ Треушников М.К. Судебные доказательства. – М., 1999. – С. 93.

Сторонники так называемой двойственной трактовки утверждали¹, что под доказательствами следует понимать как сведения о фактах (фактические данные), так и процессуальные формы, в которых они содержатся.

В настоящее время большинством исследователей² разделяется позиция, согласно которой доказательство представляет собой единство фактических данных, облеченных в предусмотренную законом процессуальную форму, при этом доказательство как правовая категория не может существовать в отсутствие одного из указанных элементов. Такая внутренняя структура характеризует сущность рассматриваемого нами понятия, в связи с чем «устранение любой из указанных сторон доказательства ликвидирует все доказательство в целом, доказательство, лишенное его познавательного содержания, либо лишенное процессуальной формы, перестает быть таковым»³.

Часть 2 статьи 26.2 КоАП РФ закрепила позицию по вопросу соотношения формы и содержания доказательств по делам об административных правонарушениях в их неразрывном единстве, в силу которой обстоятельства, имеющие значение для дела, устанавливаются: протоколом об административном правонарушении и иными предусмотренными КоАП РФ протоколами; объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показаниями потерпевшего, свидетелей, специальных технических средств; заключениями эксперта, иными документами; вещественными доказательствами.

¹ Строгович М.С. Материальная истина и судебные доказательства в советском уголовном процессе. – М., 1958. – С. 160; Гродзинский М.М. Доказательства в советском уголовном процессе // Государственный обвинитель в советском суде: сб. – М., 1954. – С. 11–12; Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 47.

² Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; 2-е изд., испр. и доп. – М., 1973. – С. 197–207, 227–228; Карнеева Л.М. Доказательства в советском уголовном процессе. – Волгоград, 1988. – С. 26; Победкин А.В. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009. – С. 133; и др.

³ Треушников М.К. Судебные доказательства. – М., 1999. – С. 87.

Приведенные процессуальные формы обуславливают существование и легальную возможность использования в ходе административно-юрисдикционного процесса информации, на основе которой выясняются обстоятельства конкретного противоправного деяния. Фактические данные, закрепленные в иной, не предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме, не являются доказательствами по делам об административных правонарушениях.

Определение доказательства в необходимой взаимосвязи элементов его внутренней структуры – содержания и формы – является одним из условий достоверности в установлении всех обстоятельств административного правонарушения. Установление порядка и процедуры фиксации сведений, имеющих значение для дела, правовая регламентация процессуальных форм доказательств призваны обеспечить полноту и точность отображения исследуемого события при формировании доказательств, законность их дальнейшего использования. Требования, предъявляемые КоАП РФ к форме доказательств, в том числе к процедуре и правилам производства процессуальных действий, характеризуются таким свойством доказательства, как допустимость, и выступают важными гарантиями достоверности сведений, на основе которых устанавливается виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Наряду с иными правовыми свойствами допустимость доказательств, используемых в производстве по делам об административных правонарушениях, будет рассмотрена нами во втором параграфе работы.

Системный анализ норм Общей части КоАП РФ, регламентирующих доказательства, порядок производства по делам об административных правонарушениях, позволяет выявить пробелы в правовом регулировании доказательств, непосредственно связанные с рассмотренной нами сущностью данного понятия.

Согласно статье 28.4 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором путем вынесения соответствующего постановления. В этом случае протокол об административном правонарушении не составляется, а обстоятельства, перечисленные в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ должны указываться в постановлении прокурора. Однако правовая норма, содержащаяся в части 2 статьи 26.2 КоАП РФ, не включает постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в число процессуальных форм закрепления фактических данных, на основании которых устанавливаются обстоятельства, входящие в предмет доказывания. Кроме того, в силу части 2 статьи 29.7 КоАП РФ в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении по существу оглашается протокол об административном правонарушении, однако об оглашении постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в данной статье не упоминается.

Таким образом, несовершенство правового регулирования не позволяет на законном основании использовать фактические данные, закрепленные в постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. Думается, что отнесение такого постановления к иным документам, возможность применения которых в процессе доказывания регламентировано главой 26 КоАП РФ, некорректно, учитывая значимость содержащихся в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении сведений, особые требования, предъявляемые к процедуре его составления, а также функциональную роль в административно-юрисдикционном процессе.

Согласно части 1 статьи 25.8 КоАП РФ в производстве по делу об административном правонарушении может принимать участие специалист. В качестве условий для наделения определенного лица данным процессуальным статусом КоАП РФ предъявляются следующие требования:

- достижение совершеннолетия;

– наличие специальных познаний, необходимых для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств;

– незаинтересованность в разрешении дела.

В силу части 2 статьи 25.8 КоАП РФ одной из обязанностей специалиста, привлеченного к производству по делу об административном правонарушении, является дача пояснений относительно действий, связанных с обнаружением, закреплением и изъятием доказательств, с применением технических средств. Анализ положений статьи 25.8 КоАП РФ, позволяет сделать вывод, что специалист, участвовавший в проведении определенного процессуального действия, в ходе производства по делу об административном правонарушении может быть допрошен об обстоятельствах обнаружения, закрепления и изъятия доказательств.

В соответствии с действующим законодательством процессуальный статус эксперта по делу об административном правонарушении может быть получен совершеннолетним лицом, имеющим специальные познания в науке, технике, искусстве, ремесле, которых достаточно для проведения исследования по поставленным перед ним вопросам и дачи экспертного заключения. Кроме того, эксперт не может быть прямо или косвенно заинтересован в разрешении дела об административном правонарушении определенным образом. Пунктом 2 части 2 статьи 25.9 КоАП РФ предусмотрена обязанность эксперта представить необходимые объяснения по содержанию заключения, что подразумевает использование таких объяснений в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем часть 2 статьи 26.2 КоАП РФ не предусматривает таких процессуальных форм, как показания (объяснения) специалиста и эксперта, что, безусловно, препятствует законному использованию в доказывании по делам об административных правонарушениях фактических данных об обстоятельствах обнаружения, закрепления и изъятия доказательств,

сообщенных специалистом в ходе допроса, а также разъяснений и уточнений выводов экспертного заключения, данных экспертом при допросе.

Учитывая изложенное, предлагаем включить постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, показания эксперта и специалиста в число процессуальных форм доказательств, используемых в производстве по делам об административных правонарушениях, указанных в части 2 статьи 26.2 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«2. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, специалиста, эксперта, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами».

Кроме того, главу 26 КоАП РФ необходимо дополнить нормами, определяющими понятие и содержание таких доказательств, как показания специалиста и эксперта.

Так, показаниями специалиста является представленная им на допросе информация об обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, применявшихся при этом технических средствах, полученная в связи с использованием специальных познаний. Показания эксперта – сведения, сообщенные им в ходе допроса об обстоятельствах проведения экспертных исследований, в целях разъяснения и уточнения сформулированных в заключении выводов.

Представляется наиболее правильным понимание доказательств в единстве содержания и формы, поскольку оно отражает действительный смысл выделения его внутренней структуры. Двойственное определение доказательства неточно выражает его сущность, затрудняет уяснение смысла

данного понятия. При определении формы доказательств в качестве собственно доказательства происходит отождествление составного элемента понятия с самим понятием, что может привести к ошибкам на практике. Например, в постановлении по делу об административном правонарушении содержание исследованных фактических данных будет заменяться простым перечислением процессуальных форм, то есть вывод о виновности лица в совершении административного правонарушения будет обосновываться их перечнем, без учета содержащихся в них сведений.

Подтверждение единства рассматриваемого понятия мы находим при раскрытии в КоАП РФ отдельных видов доказательств. Например, объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетеля представляют сведения, имеющие отношение к делу, сообщенные устно или письменно, в заключении эксперта содержатся выводы по поставленным перед ним вопросам, а информация, имеющая значение для дела об административном правонарушении, составляет содержание документов.

Два взаимосвязанных элемента единого понятия доказательства не разрывались и ранее. Так, в соответствии со статьей 231 КоАП РСФСР доказательствами по делу об административном правонарушении являлись фактические данные, устанавливаемые протоколом об административном правонарушении, протоколом об изъятии вещей и документов, объяснениями лица, привлекаемого к административной ответственности, показаниями потерпевшего, свидетелей и специальных технических средств, заключениями эксперта, вещественными доказательствами, иными документами.

Немаловажным является вопрос законодательного закрепления требований, предъявляемых к форме доказательств, используемых по делам об административных правонарушениях, поскольку они составляют важные гарантии достоверного установления виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иных обстоятельств, имеющих

значение для правильного разрешения дела, обоснования принятых решений, охраны прав участников процесса. Кроме того, они призваны обеспечить контроль за полнотой и точностью отображения исследуемого события при формировании доказательств.

В КоАП РФ в отличие от КоАП РСФСР доказательствам по делам об административных правонарушениях уделено гораздо большее внимание. Ранее доказательствам было посвящено всего две статьи, вместе с тем в КоАП РФ рассматриваемые нормы составляют самостоятельную главу, содержание которой регламентирует основы института доказательств и доказывания.

Анализ норм, содержащихся в главе 26 КоАП РФ, в сравнении с положениями УПК РФ, регламентирующими требования к форме уголовно-правовых доказательств, указывает на более тщательное закрепление последних. Уголовно-процессуальный закон детально прописывает правила производства осмотров, изъятия предметов (документов), допроса, порядок проведения других следственных действий, процедуру их процессуального оформления. На наш взгляд, подобная регламентация в КоАП РФ позволила бы упорядочить практику, сократив ошибки в применении закона. На путях решения данных вопросов применительно к производству по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды мы остановимся во второй главе нашего исследования.

Схожим по сравнению с КоАП РФ образом процессуальные формы доказательств регламентированы ГПК РФ. В частности, статья 55 определяет, что сведения о фактах могут быть получены из объяснений сторон и третьих лиц, показаний свидетелей, письменных и вещественных доказательств, аудио- и видеозаписей, заключений экспертов. Таким образом, содержательный и формальный элементы закреплены в одной статье, что свидетельствует о признании законодателем внутренней структуры доказательства в неразрывной связи его элементов: фактических данных и процессуальной формы. Следует подчеркнуть, что обстоятельства,

подлежащие доказыванию, и иные, имеющие значение для правильного разрешения дела обстоятельства устанавливаются только закрепленными в законе средствами.

Напротив, формулировки части 2 статьи 74 УПК РФ и части 2 статьи 64 АПК РФ свидетельствуют о двойственном подходе к пониманию доказательств. В соответствии с указанными положениями в качестве доказательств по уголовному делу допускаются: показания подозреваемого и обвиняемого, показания потерпевшего и свидетеля, заключение и показания эксперта, заключение и показания специалиста, вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий, иные документы, а в рамках арбитражного разбирательства – письменные и вещественные доказательства, объяснения лиц, участвующих в деле, заключения экспертов, консультации специалистов, показания свидетелей, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы. Буквальное толкование указанных положений позволяет сделать вывод о том, что предусмотренные законом процессуальные формы сами по себе, без учета содержания в виде фактических данных, имеющих отношение к делу, признаются и используются в качестве доказательств. Подобная трактовка противоречит господствующей в теории права позиции выделения внутренней структуры доказательства, состоящей из двух взаимозависимых элементов.

Рассмотренные нами законодательные акты не содержат такого понятия, как «форма доказательства», в связи с этим в научной литературе оно определяется через различные категории: «источник фактических данных»¹, «источники доказательств»², «процессуальные источники

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 213.

² Белкин А.Р. Теория доказывания: науч.-метод. пособие. – М.: Норма, 1999. – С. 13; Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 35; Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 2.

сведений о фактах»¹. Такое расхождение во взглядах обусловлено, прежде всего, разнообразием подходов к содержательной стороне доказательства.

Представляется, что термины «источник фактических данных», «процессуальные источники сведений о фактах» имеют право на существование, поскольку не противоречат пониманию доказательства как единого понятия, состоящего из двух неразрывно связанных между собой элементов. При стройности такой методологической основы различные формулировки – это всего лишь дело вкуса каждого исследователя.

Вместе с тем представление процессуальной формы доказательств через категорию «источников доказательств», по нашему мнению, несовершенно. Такая формулировка позволяет сделать вывод о том, что сведения о фактах, имеющих значение для дела, находятся в соответствующих источниках. Однако это идет в разрез с концепцией неделимости формы и содержания доказательства как единого понятия, поскольку источник какого-либо явления не может быть одновременно его составной частью, а должен находиться вне этого явления.² По мнению ряда исследователей³, термин «источник доказательств» можно использовать для обозначения лица, сообщаящего значимые для дела сведения, предметов материального мира, обладающих определенными свойствами, которые могут использоваться для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

Процессуальную форму можно определить как правовой способ закрепления и существования в рамках юридического процесса содержательного элемента доказательств. По своей сути она выступает

¹ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. – М., 2005. – С. 166.

² Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М.: Норма, 2009. – С. 67–68; Кокорев Л.Д., Кузнецов Н.П. Уголовный процесс: доказательства и доказывание. – Воронеж, 1995. – С. 114–115.

³ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 213; Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 69.

средством процессуального закрепления сведений о фактах (фактических данных), представленных источниками таких сведений.

Вместе с тем анализ положений КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что в отдельных случаях понятие «доказательство» используется законодателем для определения только одного из его существенных элементов: в одних случаях это фактические данные, в других – процессуальная форма. Например, в части 1 статьи 26.2 КоАП РФ идет речь лишь о фактических данных, а в частях 2 и 3 статьи 26.2 КоАП РФ – о процессуальной форме. Данная ситуация, по нашему мнению, является примером юридической техники, не свидетельствует о двойственном понимании сущности доказательств и необходима для правильного применения соответствующих процессуальных норм, простоты и стройности правовых формулировок.

По результатам проведенного исследования понятия и сущности доказательств по делам об административных правонарушениях предлагаем следующую редакцию статьи 26.2 КоАП РФ:

«Доказательствами по делу об административном правонарушении являются полученные в предусмотренном настоящим Кодексом порядке сведения о фактах, содержащиеся в протоколе об административном правонарушении, постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, иных протоколах, предусмотренных настоящим Кодексом, объяснениях лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниях потерпевшего, свидетелей, специалиста, эксперта, заключениях эксперта, показаниях специальных технических средств, вещественных доказательствах, иных документах, на основании которых лицо, в производстве которого находится дело, устанавливает обстоятельства, предусмотренные статьей 26.1 КоАП РФ».

Итак, доказательство – это сложное понятие, существующее только во взаимосвязи и внутреннем единстве составляющих его элементов: содержания и процессуальной формы. Содержание доказательств по делам

об административных правонарушениях составляют сведения о фактах (фактические данные), то есть информация, на основе которой субъекты доказывания (судья, орган, должностное лицо) устанавливают событие административного правонарушения и обстоятельства его совершения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, иные элементы и признаки состава правонарушения, имеющие значение для дела. Указанные сведения могут вовлекаться в административно-юрисдикционный процесс только в строго предусмотренных частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ процессуальных формах.

§ 2. Свойства доказательств

Доказательство в юридическом процессе представляет единство содержания в виде сведений о произошедших событиях и формы – предусмотренной законом процессуальной материи, только посредством которой возможна фиксация обнаруженной информации, ее закрепление и дальнейшее существование.

Познание сущности любого структурированного явления невозможно без выделения его характерных свойств, что в полной мере применимо к доказательству, поскольку оно «как самостоятельная категория имеет собственное понятие благодаря наличию специальных признаков»¹.

В «Толковом словаре русского языка» признак определяется как «показатель, примета, знак, по которым можно узнать, определить что-нибудь»², а под свойством понимается «качество, признак, составляющий отличительную особенность чего-нибудь»³. Учитывая смысловое единство

¹ Костенко Р.В. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты понятия уголовно-процессуальных доказательств. – Краснодар, 2005. – С. 128.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://ozhegov.info/slovar>. – Дата обращения: 14.01.2014.

³ Там же.

данных понятий, в настоящем диссертационном исследовании они будут использоваться как синонимичные.

Помимо гносеологических функций анализ признаков доказательств обеспечивает правоприменительную практику знанием, необходимым для правильного функционирования всей системы доказывания, реализации задач, поставленных перед производством по делам об административных правонарушениях. Учитывая первичность и особую важность доказательств в построении административно-юрисдикционного процесса, рассмотрим признаки данного понятия, сформулируем порядок и критерии их определения, выделим взаимосвязь между ними, функции и значение.

В научной литературе отсутствует единая позиция в определении свойств, характеризующих доказательство. Одни авторы ограничиваются относимостью и допустимостью¹, другие добавляют к ним достоверность², некоторые включают в их число значимость³.

Большая часть из выделяемых в теории признаков нашла свое законодательное закрепление в различных процессуальных кодексах России. Согласно части 1 статьи 88 УПК РФ оцениваются относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства и достаточность всей их совокупности для разрешения дела. В силу части 3 статьи 67 ГПК РФ производится оценка относимости, допустимости, достоверности каждого

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 64; Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 100; Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. лит., 1973. – 192 с.; Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 228–256; Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж, 1978. – С. 209–221; Кипнис Н.М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. – М., 1995. – С. 12–13; Белкин А.Р. Теория доказывания. – М., 1999. С. 10–11.

² Костенко Р.В. Доказательства в уголовном процессе: концептуальные подходы и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 27; Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 47.

³ Белкин А.Р. Собрание, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. – М., 1966. – С. 81; Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2000. – С. 57.

доказательства в отдельности, взаимная связь собранных доказательств и достаточность их совокупности. Аналогичная норма имеется в части 2 статьи 71 АПК РФ. Положения КоАП РФ прямо не закрепляют ни одно из вышеназванных свойств, что, по нашему мнению, является существенным недостатком, влияющим на правильность и адекватность процесса оценки доказательств по делам об административных правонарушениях.

Признаки доказательств можно определить как особые правовые свойства, характеризующие элементы его сущности (содержания и формы), свидетельствующие о формировании доказательства в качестве правовой категории и возможности его использования в юридическом процессе для установления обстоятельств, имеющих значение для дела.

Представленные в науке определения относимости указывают на связь данного признака с предметом доказывания¹.

Анализ норм, закрепленных в статье 26.2 КоАП РФ, позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на формальное отсутствие в КоАП РФ термина «относимость», законодатель устанавливает критерии относимости доказательств, используемых по делам об административных правонарушениях.

Так, положения части 1 статьи 26.2 КоАП РФ, после изложения понятия доказательств по делам об административных правонарушениях в качестве фактических данных, уточняют его, указывая, что на основании этих сведений устанавливаются обстоятельства, входящие в предмет доказывания, предусмотренные статьей 26.1 КоАП РФ. То есть относимость является нормативным требованием, предъявляемым к полученным сведениям для проверки их пригодности в установлении предмета

¹ Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. С. 55; Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 140, 147; Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 101; Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007. – С. 244; Победкин А.В. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009. – С. 138.

доказывания в его широком смысле, включающего как общие обстоятельства, характерные для любого административного правонарушения, так и специальные признаки, указанные в статье Особенной части КоАП РФ, а также отражающие свойства конкретного деяния, квалифицируемого в качестве правонарушения.

Определение относимости сведений по делам об административных правонарушениях, с одной стороны, подчинено формальным правилам, выражающимся в установлении их связи с обстоятельствами, указанными в статье 26.1 КоАП РФ, и специальными признаками правонарушения, изложенными в конкретной статье Особенной части КоАП РФ. Однако, с другой стороны, выявление данного соответствия базируется на субъективных представлениях лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, о предмете доказывания. Полнота и правильность определения таких обстоятельств помогает установить «объем доказательственного материала, приобщить к делу только те доказательства, которые конкретно необходимы для установления фактических обстоятельств дела, и устранить из процесса все ненужное, не относящееся к данному делу»¹.

Критерием относимости сведений, полученных по делу об административном правонарушении, является их потенциальная возможность устанавливать обстоятельства, входящие в предмет доказывания, обусловленная отражением события противоправного деяния в сознании людей и на материальных объектах.

Свойство относимости также нашло отражение в иных статьях Общей части КоАП РФ, регламентирующих отдельные виды доказательств. Так, в силу части 1 статьи 26.3 КоАП РФ объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетеля представляют собой сведения,

¹ Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 140, 148.

имеющие отношение к делу; согласно части 1 статьи 26.7 КоАП РФ документы признаются доказательствами, если изложенная или удостоверенная в них информация имеет значение для дела; часть 2 статьи 28.2 КоАП РФ предусматривает, что в протоколе об административном правонарушении указываются место, время совершения и событие административного правонарушения, а также иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Как правило, проверка относимости информации в ходе производства по делу об административном правонарушении происходит одновременно с ее выявлением, поэтому сведения, признанные не относимыми, могут процессуально не фиксироваться в целях создания актуального объема доказательственного материала, из которого заранее исключены данные, не отразившие обстоятельства правонарушения. Учитывая, что на первоначальном этапе производства устанавливается лишь вероятностный характер логической связи информации с исследуемым событием, на этапе рассмотрения дела по существу возможность использования полученных данных для выяснения обстоятельств, входящих в круг подлежащих доказыванию, может не подтвердиться.

Итак, относимость доказательства – это правовое свойство, характеризующее содержание доказательства, отражающее потенциальную способность информации устанавливать обстоятельства, входящие в предмет доказывания, имеющие значение для дела.

Понятие допустимости доказательства в негативном плане раскрывается в части 2 статьи 50 Конституции Российской Федерации, согласно которой нельзя использовать доказательства, полученные с нарушением федерального закона.

Некоторые авторы определяют допустимость доказательства как его соответствие требованиям процессуального закона относительно источника,

условий, способов получения и процессуального закрепления фактических данных о существенных обстоятельствах дела¹.

Профессор С.А. Шейфер под допустимостью понимает качество доказательства, связанное с его надлежащей процессуальной формой².

Системный анализ частей 2 и 3 статьи 26.2 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на формальное отсутствие в КоАП РФ понятия «допустимость», обязательность данного правового свойства доказательства зафиксирована и в административно-юрисдикционном процессе³. Так, часть 2 статьи 26.2 КоАП РФ определяет перечень процессуальных форм, посредством которых возможно закрепление получаемых фактических данных. Кроме того, в этой же статье воспроизводится конституционный запрет на использование в административно-юрисдикционном процессе доказательств, полученных с нарушением закона.

Резюмируя научные труды, посвященные теории доказательств⁴, и судебную практику, выделим следующие критерии допустимости доказательств применительно к производству по делам об административных правонарушениях:

– осуществление процессуальных действий надлежащим субъектом;

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 230.

² Шейфер С.А. Сущность и способы собирания доказательств в советском уголовном процессе. – М., 1972. – С. 34.

³ Как мы указывали ранее, признак допустимости формально закреплен в УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ.

⁴ Уголовный процесс: учебник / под ред. П.А. Лупинской и И.В. Тыричева. – М., 1992. – С. 159–160; Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 105; Костенко Р.В. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты понятия уголовно-процессуальных доказательств. – Краснодар, 2005. – С. 151; Белкина А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007. – С. 244; Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 56; Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 61–66; Победкин А.В. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009. – С. 153; Зажицкий В. Новые нормы доказательственного права и практика их применения. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Морозова Т.А. Свобода оценки доказательств в стадии предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2007. – С. 10.

– соблюдение процессуальных правил при обнаружении сведений, имеющих правовое значение;

– закрепление информации в предусмотренной законом форме.

Субъект получения доказательств должен признаваться надлежащим в том случае, когда должностное лицо в силу закона наделено полномочиями по проведению процессуальных действий, направленных: на сбор доказательственной информации (составление протокола об административном правонарушении и иных протоколов, предусмотренных КоАП РФ, назначение экспертизы и др.); на рассмотрение дела об административном правонарушении либо передачу его на рассмотрение компетентного административного органа или суда.

Спецификой административно-юрисдикционного процесса является значительное число административных органов, в полномочия которых входит контроль и надзор за определенной сферой общественных отношений. Так, правом составления протоколов об административных правонарушениях и рассмотрения дел в области охраны окружающей среды наделены различные должностные лица более чем 20 административных органов¹.

В главах 26–28 КоАП РФ регламентирован порядок действий должностного лица, направленных на получение и процессуальное

¹ Пограничные органы; органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; органы, осуществляющие государственный ветеринарный надзор; органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель; органы, осуществляющие федеральный и региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр; органы, осуществляющие федеральный и региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов; органы, осуществляющие государственный лесной контроль и надзор; органы, осуществляющие функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения; органы, осуществляющие функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания; органы, осуществляющие контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания; органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений и др.

оформление данных, имеющих значение для разрешения дела. Тем самым правило допустимости устанавливается в позитивном смысле.

В действующем законодательстве об административных правонарушениях приведен исчерпывающий перечень процессуальных форм, посредством которых закрепляется юридически значимая информация: протокол об административном правонарушении и другие протоколы, составление которых предусмотрено КоАП РФ, например осмотра помещений и территории юридического лица и индивидуального предпринимателя; изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов; объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показания потерпевшего, свидетелей, специальных технических средств, заключения эксперта; вещественные доказательства и иные документы.

В части 3 статьи 26.2 КоАП РФ законодатель особо выделяет случаи нарушения закона, допускаемые при проведении проверок в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, влекущие недопустимость использования полученных доказательств. Данное положение связано с тем, что зачастую поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях служат результаты плановых и внеплановых проверок, проводимых компетентными административными органами в порядке, предусмотренном федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹. Для оценки их допустимости необходимо проверять наличие законных оснований для соответствующего мероприятия контроля, соблюдение порядка его проведения и оформления результатов.

Часть 2 статьи 20 федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ приводит перечень нарушений, оцениваемых законодателем в качестве

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

грубых, влекущих недействительность полученных результатов и невозможность их использования, что конкретизирует правовую норму общего характера, содержащуюся в части 3 статьи 26.2 КоАП РФ. Выявление любого из нарушений, указанных в части 2 статьи 20 федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ напрямую влияет не только на легитимность правового результата проверки. Так, анализ практики арбитражных судов, складывающейся по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, свидетельствует о том, что в случаях, если протокол об административном правонарушении составлен на основании данных, полученных в результате проверки, он может быть признан недопустимым по принципу «плодов отравленного дерева» в случае грубых нарушений закона, допущенных в ходе мероприятий контроля¹.

В связи с этим рядом исследователей предлагается дополнить часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ нормами, предусматривающими конкретные основания недопустимости собранных доказательств, вызванные нарушением положений КоАП РФ². По нашему мнению, создание такого перечня проблематично, ввиду значительного объема правовых норм, предусматривающих порядок производства процессуальных действий, оформления соответствующих протоколов и иных документов. Общая формулировка части 3 статьи 26.2 КоАП РФ представляется наиболее

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 03.02.2011 № Ф09-11588/10-С1 по делу № А07-14726/2010. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/23760ee0-c1be-43f9-8cd0-199226c5e6ba/A07-14726-2010_20110203_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Постановление ФАС Поволжского округа от 17.05.2011 по делу № А65-25168/2010. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/053f28a5-cbe1-4d71-b5c2-edbee3e4fb03/A65-25168-2010_20110517_Postanovlenie%20kassacii.pdf. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А56-57202/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e317df76-a0f2-44e7-bffd-6f4a9965b72b/A56-57202-2012_20130527_Postanovlenie%20apelljacji.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 17.07.2014.

² Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 46–47; Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 67–69.

оптимальной с точки зрения юридической техники, предоставляет лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, свободу в оценке допущенных нарушений закона.

Дискуссионным в теории доказательств остается ответ на вопрос: любое ли нарушение закона должно повлечь признание доказательства недопустимым, как это следует из буквального толкования части 2 статьи 50 Конституции Российской Федерации, либо для этого необходима оценка его характера.

В.М. Савицкий полагает, что последствием нарушения любых положений закона, связанного с процессом собирания доказательств, должно являться признание таких доказательств ничтожными, поскольку классификация нарушений на существенные и несущественные может привести к фактическому одобрению последних, «потребуется иерархия процессуальных норм по степени их важности»¹.

По мнению В. Зажицкого, несоблюдение формальных процедур, регламентирующих собирание доказательств, является достаточным основанием для признания их недопустимыми, в связи с чем не должна производиться оценка качества доказательства на основе характера допущенного нарушения².

Другие исследователи признают возможность разделения нарушений закона, допущенных в ходе процессуальной деятельности, на существенные и несущественные³, устранимые и неустранимые⁴, необходимость оценки нарушения «с точки зрения того, ставит ли оно под сомнение собранный

¹ Савицкий В.М. Уголовный процесс России на новом витке демократизации // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 106; Он же. О презумпции невиновности и других принципах уголовного процесса // Уголовный процесс России. – М., 1997. – С. 70–71.

² Зажицкий В. Новые нормы доказательственного права и практика их применения. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007. – С. 249.

⁴ Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 111.

таким способом доказательственный материал и вытекающие из него выводы по существу дела»¹, либо ущемляющее права личности².

Категория допустимости характеризует формальную сторону доказательства, его правовую оболочку, процедурный механизм сбора и фиксации юридически значимых сведений, выработанный в теории и воспринятый практикой. В связи с этим обоснованна позиция профессора С.В. Курылева, состоящая в том, что «процессуальная форма судебного доказательства, как вообще любая форма, не может иметь приоритета над содержанием, поэтому взятый сам по себе факт несоблюдения гарантии достоверности доказательства не делает доказательство порочным»³.

Как указал Председатель Верховного Суда Российской Федерации, в связи с отсутствием у судов единых правил в принятии решений о признании доказательств недопустимыми, Пленумом Верховного Суда Российской Федерации на основе материалов судебной практики определены соответствующие критерии⁴.

Таким образом, вопрос о возможности категоризации нарушений, допущенных в ходе административно-юрисдикционного производства, может быть решен положительно. Основания, необходимые для такой оценки, сформулированы Пленумом Верховного Суда Российской Федерации⁵, согласно которому доказательства являются недопустимыми в случаях:

– нарушения при их собирании и закреплении гарантированных Конституцией Российской Федерации прав человека и гражданина;

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе. Часть общая. – М.: Юрид. лит., 1966. – С. 277.

² Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. – М.: Проспект, 2002. – С. 47.

³ Курылев С.В. Сущность судебных доказательств // Труды Иркут. ун-та. Т. 17. – Иркутск, 1956. – С. 17.

⁴ Лебедев В.М. О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 2. – С. 4.

⁵ П. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- нарушения установленного законодательством порядка их собирания и закрепления;
- собирания и закрепления доказательств ненадлежащим лицом или органом;
- собирания и закрепления доказательств в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами.

Таким образом, нарушения, допущенные в ходе процессуальной деятельности, претерпевают определенную категоризацию в зависимости от их характера. Иные разъяснения, данные высшими судебными инстанциями, подтверждая сделанные нами выводы, при оценке процессуальных дефектов применительно к административно-юрисдикционному производству используют понятия существенных и несущественных нарушений положений КоАП РФ¹.

Системный анализ правовых норм КоАП РФ, регламентирующих пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, позволяет сделать вывод о том, что действующий закон также содержит указание на необходимость установления качества допущенных нарушений, несмотря на прямое отсутствие таких положений в Общей части КоАП РФ, регламентирующих допустимость собранных доказательств. Так, пунктом 4 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ предусмотрено, что по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится решение о его отмене в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело. Аналогичная норма предусмотрена законодателем в пункте 3 части 2 статьи 30.17 КоАП РФ, регламентирующем

¹ П. 4, п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; п. 17 Постановления Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

виды решений, принимаемых по результатам рассмотрения вступившего в силу постановления по делу об административном правонарушении.

Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что в основном к принятию решений о недопустимости собранных доказательств приводят следующие нарушения: составление протокола об административном правонарушении и рассмотрение дела об административном правонарушении в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, либо его защитника, не извещенных надлежащим образом о месте и времени совершения указанных процессуальных действий¹; отсутствие в протоколе об административном правонарушении сведений, указанных в статье 26.1 КоАП РФ², либо его несоставление³; несоблюдение процедуры составления иных протоколов, предусмотренных КоАП РФ (осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, отбора проб и образцов)⁴.

В силу разъяснений, данных в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.03.2013 по делу № А56-54392/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/49df8c1f-4886-418a-9667-663173be5fa6/A56-54392-2012_20130307_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2013 № 17АП-5850/2013-АК по делу № А60-5395/2013. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/e33b8544-8b5a-4153-aacf-777bc6b8761a/A60-5395-2013_20130618_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014; Решение Приморского краевого суда от 07.08.2013 по делу № 7-21-450. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2013 по делу № А41-25559/13. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/6dfc8ffc-ba53-4df2-b59a-f7d54e2865f2/A41-25559-2013_20131202_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 28.08.2014.

² Решение Санкт-Петербургского городского суда от 28.07.2009 № 12-Ж-61/09. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2013 по делу № А56-65632/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/7a9d429b-427c-41e8-b95c-237bdc42d6b6/A56-65632-2012_20130522_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014.

⁴ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2013 по делу № А56-54406/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/34c02c18-d3fb-4092-b446-9c37269522f2/A56-54406-2012_20130218_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014.

Российской Федерации¹, характер вышеуказанных нарушений процессуального порядка привлечения к административной ответственности судами общей юрисдикции и арбитражными судами признается существенным, влекущим признание недопустимыми доказательствами протокола об административном правонарушении, иных протоколов, составленных в ходе производства по делу.

Таким образом, при решении вопроса о недопустимости доказательств судебная практика идет по пути определения качества допущенных нарушений закона с точки зрения их существенности, ставящих под сомнение полученные данные, а также грубого нарушения положений КоАП РФ, направленных на защиту прав лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо иных участников производства. При ином подходе любое нарушение требований КоАП РФ в ходе процессуальных действий, имеющее даже сугубо «технический» характер, влекло бы недопустимость доказательства без должной оценки влияния, оказанного на его информационную составляющую, способности в достаточной степени усомниться в достоверности полученных фактических данных. В таком случае мы приходим к ложному выводу о преобладании одного элемента доказательства (формы) над другим (содержанием).

При определении значения допустимости уместно привести слова французского мыслителя Ш. Монтескье о том, что «формализма оказывается слишком много для стороны, действующей недобросовестно, потому что он ее стесняет, и, наоборот, его слишком мало для честного человека, которого он защищает; его сложность, а также порожденная им медленность и

¹ П. 4, п. 18 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»; п. 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

издержки представляются ценой, которой каждый покупает свою свободу и обеспечивает свое добро»¹.

Проведенное исследование позволяет выделить следующие функции допустимости как правового свойства доказательства по делам об административных правонарушениях:

– гарантия защиты и соблюдения прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, от необоснованного привлечения к административной ответственности;

– гарантия соблюдения прав иных участников производства по делу об административном правонарушении;

– одна из гарантий достоверности (доброкачественности) полученных в ходе производства по делу фактических данных.

В КоАП РФ отсутствует процедура и правила признания доказательств недопустимыми, часть 3 статьи 26.2 указывает лишь на то, что в производстве по делу об административном правонарушении не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона.

Статья 75 УПК РФ, ограничиваясь воспроизведением конституционного запрета на применение доказательств, полученных с нарушением закона, тем не менее в части 2 указывает некоторые частные основания их недопустимости, в числе которых показания, основанные на догадке, предположении, слухе, при неизвестности источника осведомленности.

Учитывая внимание, уделяющееся в юридической науке и практике вопросам допустимости доказательств, а также частоту допускаемых правоприменителями ошибок, следует признать, что введение в КоАП РФ статьи, посвященной недопустимости доказательств, определению соответствующих оснований и процедуры, будет отвечать насущным

¹ Цит. по: Трунов И.Л. Защита прав личности в уголовном процессе. – М.: Юриспруденция, 2005. – С. 31.

потребностям административно-юрисдикционного процесса. В связи с этим предлагаем дополнить главу 26 КоАП РФ следующей статьей.

Статья. 26.2.1. «Недопустимые доказательства»:

1. В случае существенного нарушения требований настоящего Кодекса, иных федеральных законов доказательства, полученные по делу об административном правонарушении, при проведении проверки в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являются недопустимыми и не могут использоваться для доказывания обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 настоящего Кодекса.

2. К недопустимым доказательствам также относятся показания потерпевшего, свидетеля, специалиста, эксперта, основанные на догадке, предположении, слухе, а также их показания, данные без указания источника своей осведомленности.

3. Доказательство признается недопустимым на основании мотивированного определения суда, органа (должностного лица), в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

4. После признания доказательства недопустимым оно теряет юридическую силу, не может использоваться в производстве по делу об административном правонарушении и не может быть положено в основу принимаемого решения.

Итак, допустимость выступает правовым свойством доказательства, характеризующим его форму, отражающим, что имеющие значение для дела данные обнаружены в результате проведения надлежащим лицом процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, иными федеральными законами, в соответствии с законными правилами и процедурами, а полученные результаты закреплены в процессуальных формах, регламентированных действующим законодательством об административных правонарушениях. Относимость, выражая качество

содержательной стороны доказательства, по сравнению с допустимостью является более субъективным свойством, основывающимся на сугубо личных восприятиях лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, о наличии связи обнаруженных сведений с событием правонарушения как реально состоявшимся фактом и возможности установления на их основе предмета доказывания. В этом процессе должностное лицо лишь в незначительной степени подчинено вектору формальной проверки, тогда как при оценке допустимости его мыслительная деятельность вписана в рамки действующего законодательства, которые позитивно излагают правила осуществления производства по делу, включая полномочия должностного лица, процессуальные правила и формы закрепления полученного результата. Однако связь относимости и допустимости не вызывает сомнений. Являясь элементами единого понятия, отсутствие любого из указанных свойств препятствует формированию доказательства.

Основу правильного решения по делу могут составлять только доказательства, которые точно отражают юридически значимые элементы, составляющие картину произошедших событий. Качество доказательства при отражении обстоятельств правонарушения характеризуется таким его свойством, как достоверность. Признание лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, достоверности доказательства констатирует правдивость (доброкачественность) представленных сведений.

Таким образом, только с помощью достоверных доказательств можно добиться достижения целей и решения задач, стоящих перед производством по делам об административных правонарушениях. В связи с этим существенным пробелом является отсутствие в главе 26 КоАП РФ понятия достоверности в качестве одного из критериев оценки доказательств.

Включение достоверности в число правовых признаков доказательств наряду с относимостью и допустимостью является дискуссионным.

Некоторые из авторов, ограничивающих признаки доказательств относимостью и допустимостью¹, указывают, что «нельзя определить достоверность доказательства в момент его получения»², в связи с чем «окончательно она определяется на завершающем этапе доказывания, когда оценивается вся совокупность собранных доказательств»³.

По нашему мнению, достоверность наряду с относимостью и допустимостью выступает в качестве правового свойства доказательства. Первые два не вызывают сомнений, поскольку отражают сущность правового понятия «доказательство» в единстве двух элементов – содержания и формы. Так, относимость является правовым свойством, характеризующим содержание доказательства, отражающим потенциальную способность информации устанавливать обстоятельства, входящие в предмет доказывания, имеющие значение для дела. Допустимость выступает правовым свойством доказательства, характеризующим его форму, отражающим, что имеющие значение для дела данные обнаружены в результате проведения надлежащим лицом процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, иными федеральными законами, в соответствии с предусмотренными законом правилами и процедурами, а полученные результаты закреплены в процессуальных формах, регламентированных действующим административным законодательством.

Однако не всякое относимое и допустимое доказательство в конечном итоге будет признано достоверным. То есть, при констатации относимости и допустимости полученного доказательства достоверность последнего

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 64; Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 100; Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. лит., 1973. – 192 с.; Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж, 1978. – С. 209–221; Кипнис Н.М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. – М., 1995. – С. 12–13.

² Дорохов В.Я. Понятие доказательства в советском уголовном процессе // Советское государство и право. – 1964. – № 9. – С. 108–117.

³ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 65.

презюмируется. На стадии сбора доказательственной информации достоверность, по сути, детерминирована допустимостью. Проверка достоверности каждого полученного в ходе производства по делу об административном правонарушении доказательства коррелирует с проверкой законности процедуры сбора и фиксации данных, имеющих значение для дела, то есть с анализом процессуальной формы. Такой подход объясняется тем, что именно допустимость выступает одной из процессуальных гарантий достоверности получаемой информации. Налицо связь между рассматриваемыми свойствами доказательств, так как для определения достоверности ни в КоАП РФ, ни в иных процессуальных кодексах России не предусмотрено самостоятельных формализованных критериев, при использовании которых можно однозначно ответить на вопрос о достоверности того или иного доказательства.

Итак, первой формой установления достоверности является проверка каждого доказательства на допустимость. Ее описанием может служить следующая формула: если сведения получены надлежащим лицом посредством производства, предусмотренного законом процессуального действия, и облечены в должную процессуальную форму, то они достоверны. Однако это только правовое допущение, без которого невозможно течение производства по делу об административном правонарушении, так как до этапа оценки всех собранных доказательств, иного способа проверки достоверности не существует.

При этом необходимо учитывать, что не всякое нарушение закона влечет потерю доказательством юридической силы, а только такое из них, которое признается существенным и неустранимым. Выявленное нарушение автоматически не влечет ничтожности доказательства, в случае его несущественного характера, а после устранения изъяна процессуальной формы возможно использование доказательства по делу об административном правонарушении.

В дальнейшем, на стадии рассмотрения дела, компетентное лицо вправе по своему внутреннему убеждению признать относимое и допустимое доказательство недостоверным, что трудно представить на этапе сбора доказательств. Критериями в такой оценке выступают: логическая стройность и непротиворечивость, точность и полнота полученной информации.

Безусловно, определение достоверности через призму допустимости должно предшествовать оценке достоверности по внутреннему убеждению, поскольку в случае существенного нарушения процессуальных норм доказательство признается недопустимым и теряет юридическую силу. Задачей лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в результате свободной оценки всех собранных по делу доказательств высказать субъективное суждение, подтверждающее либо опровергающее доброкачественность представленных сведений. Здесь отсутствуют прописные правила и критерии, поэтому достоверность определяется по внутреннему убеждению правоприменителя, которое образует его исключительную компетенцию, вторгаться в которую, навязывая принятие определенного решения по существу либо по вопросу оценки доказательства, недопустимо.

На основании изложенного, по нашему мнению, выглядит неполной позиция ряда авторов о том, что оценка достоверности доказательств осуществляется свободно на основании внутреннего убеждения правоприменяющего субъекта и лишена формальных критериев¹. Проведенное исследование подтверждает, что только в сочетании формальной проверки и свободной оценки, использующихся на различных этапах познания, может быть обеспечено адекватное исследование достоверности доказательства.

¹ Lupinskaya P.A. Доказательства и доказывание в новом уголовном процессе. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, если первый этап проверки достоверности заключается в оценке процессуальной формы, то второй подразумевает анализ содержательной части доказательства для установления логической стройности и непротиворечивости, точности и полноты представленных данных.

В исследованиях, посвященных доказательствам, в качестве способов определения достоверности доказательств указываются:

– изучение лица, располагающего сведениями, имеющими значение для дела, с точки зрения его способности давать правдивые и полные показания;

– изучение содержания представленной информации, на предмет ее последовательности и полноты, наличия противоречий, неточностей, обоснованности выводов;

– изучение характера и условий обнаружения материального носителя информации;

– сопоставление информации, полученной из разных процессуальных источников¹.

Некоторые из указанных выше элементов нашли свое отражение в действующем законодательстве².

Следует согласиться с мнением, выраженным Р.В. Костенко, что признание доказательств достоверными не означает их трактовки как фактов реальной действительности, достоверных в силу своей объективной природы и существующих независимо от познавательной человеческой деятельности³.

¹ Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А. Достоверность и вероятность доказательств // Следователь. – 1999. – № 7. – С. 13–14; Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 49–50.

² Согласно ст. 87 УПК РФ проверка доказательств производится дознавателем, следователем, прокурором, судом путем сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, а также установления их источников, получения иных доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Костенко Р.В. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты понятия уголовно-процессуальных доказательств. – Краснодар, 2005. – С. 188.

Достоверность определяется в результате когнитивного процесса, объектами которого выступают обстоятельства, характеризующие совершенное правонарушение, а также процессуальная деятельность компетентных органов, связанная со сбором и закреплением доказательств, рассмотрением дела об административном правонарушении. В связи с этим вполне допустима полярная оценка достоверности одних и тех же доказательств разными субъектами на различных стадиях производства по делу об административном правонарушении.

На основании изложенного достоверность можно определить как правовое свойство доказательства, характеризующее на основе оценки его формы и содержания точность и правильность полученной информации в отражении фактических данных, входящих в предмет доказывания, и имеющих значение для разрешения дела об административном правонарушении.

Проведенное исследование показало, что правовое доказательство обладает признаками относимости, допустимости и достоверности. В результате проверки доказательств на соответствие указанным критериям появляется легальный инструмент, с помощью которого могут быть установлены юридически значимые факты.

Однако возникает закономерный вопрос, какой объем доказательств необходим для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Речь идет не о каком-либо отдельном доказательстве, а об определенном их количестве, позволяющем с категоричностью устанавливать имеющие значение для дела обстоятельства, принимая в результате их свободной оценки то или иное процессуальное решение по существу, то есть достаточности доказательств. Значит, достаточность представляет собой характеристику не отдельного доказательства, а всей их совокупности, полученной в ходе производства по делу об административном правонарушении. При этом признание недостаточности собранных по делу доказательств для принятия определенного решения не

свидетельствует о том, что каждое отдельное доказательство перестало быть таковым¹. Данную позицию разделяют многие исследователи²; кроме того, она получила законодательное закрепление во всех процессуальных кодексах России, за исключением КоАП РФ, где достаточность определяется именно как свойство совокупности собранных доказательств³.

Необходимо отметить, что рассматриваемая категория непосредственно связана с понятиями предмета и пределов доказывания, которым будет посвящен следующий параграф настоящей работы. Признавая собранные доказательства достаточными для разрешения дела по существу, лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, приходит к выводу о том, что установлены все обстоятельства, входящие в предмет доказывания, достигнуты его пределы⁴. Однако формальных критериев, свидетельствующих о достаточности доказательств, существовать не может ввиду субъективного восприятия данной категории. Именно поэтому оценка достаточности доказательств для вынесения постановления о назначении административного наказания при разрешении одного дела об административном правонарушении может меняться в зависимости от лица, разрешающего дело по существу.

На основании изложенного достаточность можно определить как правовое свойство совокупности собранных по делу доказательств, характеризующее убеждение лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в том, что обстоятельства, имеющие

¹ Победкин А.В. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009. – С. 172.

² Lupinskaya P.A. Доказательства и доказывание в новом уголовном процессе. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Шевченко С.В. Принципы оценки доказательств в уголовном судопроизводстве; Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.- практ. пособие. – М.: Проспект, 2000. – С. 63; Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 83, 149 и др.

³ Ч. 1 ст. 88 УПК РФ, ч. 3 ст. 67 ГПК РФ, ч. 2 ст. 71 АПК РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007. – С. 269.

значение для дела, подтверждены системой доказательств, обуславливающей принятие определенного решения по существу.

Некоторыми авторами в качестве свойства доказательства указывается сила или значение (значимость), подразумевающая качественную характеристику имеющихся доказательств, их доказательственную ценность, роль определенного доказательства во всей системе доказательств¹.

Рассматриваемое понятие в качестве одного из признаков доказательств не нашло отражения ни в одном процессуальном кодексе России. Вместе с тем термин «сила» упоминается в статье 26.11 КоАП РФ, согласно которой ни одно из доказательств не имеет заранее установленной силы.

Понятие силы, по нашему мнению, можно рассматривать в качестве свойства, характеризующего доказательство, поскольку роль последнего в юридическом процессе обусловлена именно наличием определенного значения, а все доказательства, являющиеся относимыми, допустимыми и достоверными, безусловно, обладают значимостью. Сила конкретного доказательства законом не определена, проверочных мероприятий, направленных на установление силы доказательств, не производится, она выявляется на этапе оценки после исследования всех собранных по делу доказательств. Доказательства отличаются по силе, определяющей степень влияния каждого из них на формирование внутреннего убеждения лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, на принятии определенного процессуального решения. Например, в установлении таких обязательных признаков материальных составов административных правонарушений в области охраны окружающей среды, как загрязнение водного объекта, массовая гибель рыбы или уничтожение в значительных размерах кормовых запасов, заключение эксперта, результаты лабораторных исследований проб и образцов, при

¹ Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе: науч.-практ. пособие. – М.: Проспект, 2000. С. 57; Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007. – С. 262; и др.

условии их соответствия требованиям относимости, допустимости и достоверности, будут обладать большим значением по сравнению с показаниями свидетелей. Однако исключить из объема доказательственного материала относимые, допустимые и достоверные доказательства по причине их недостаточной (малой) значимости нельзя. Доказательство не имеет силы только в том случае, когда оно неотносимо, недопустимо или недостоверно, то есть доказательство как правовая категория существует и имеет значение, если:

- информация, содержащаяся в нем, имеет связь с событием произошедшего правонарушения, вследствие чего судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, на ее основании могут установить круг обстоятельств, указанных в статье 26.1 КоАП РФ, статье Особенной части КоАП РФ, иные данные, характеризующие конкретное правонарушение;

- имеющие значение для дела данные обнаружены в результате проведения надлежащим лицом процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, иными федеральными законами, в соответствии с предусмотренными законом правилами и процедурами, а полученные результаты закреплены в процессуальных формах, регламентированных действующим административным законодательством;

- полученные в ходе процессуальной деятельности сведения являются непротиворечивыми и полными, точно и правильно отражают обстоятельства произошедшего правонарушения.

Как уже отмечалось нами, без значимости для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания, невозможно представить как категорию доказательства, так и процесс доказывания в целом. Сила, наряду с достаточностью, также является атрибутом совокупности собранных по делу доказательств. Если достаточность выражает определенный набор (объем) доказательств, который в силу их взаимной обусловленности образует систему, то есть количественную категорию, то

значимость (сила) обуславливает качественную характеристику имеющихся доказательств. Значение каждого отдельного доказательства можно определить только после системного анализа всех исследованных доказательств и на фоне такой оценки.

Таким образом, значимость можно охарактеризовать в качестве правового свойства доказательства, характеризующего его содержательную сторону, выражающего убедительность доказательства в отражении обстоятельств, имеющих значение для дела.

Итак, в качестве необходимых инструментов в административно-юрисдикционном процессе могут использоваться только доказательства, каждое из которых характеризуется относимостью, допустимостью, достоверностью и значимостью, а их совокупность – достаточностью. Указанные правовые свойства выступают в качестве критериев оценки доказательств, способных формировать субъективное отношение лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, к каждому отдельному доказательству и их совокупности в соответствии с правилами, изложенными в статье 26.11 КоАП РФ. Лишь посредством такой логической цепочки можно обеспечить законность производства по делу об административном правонарушении.

Рассмотренные в настоящем параграфе правовые свойства отражают сущность понятия «доказательство». Так, признаками, характеризующими содержательную сторону доказательства, выступают относимость и значимость, допустимость выражает процессуальную форму доказательства, а свойством, определяющим как содержание, так и форму доказательства, выступает достоверность.

Проведенное исследование подтверждает необходимость детальной регламентации в КоАП РФ критериев оценки доказательств, одновременно выступающих в качестве их правовых свойств. В связи с этим предлагаем изложить статью 26.11 КоАП РФ в следующей редакции:

«Статья 26.11. Оценка доказательств

1. Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела, оценивают относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности и достаточность совокупности всех собранных доказательств.

2. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы».

§ 3. Обстоятельства, подлежащие выяснению (предмет доказывания)

Осуществление должного производства по делу об административном правонарушении связано с категорией, определяемой в теории права как предмет доказывания или обстоятельства, подлежащие доказыванию, играющей наряду с понятием «доказательство» важнейшую роль для обеспечения всестороннего, полного и объективного разрешения дела и вынесения по нему правильного решения.

В настоящем параграфе нами будет рассмотрено понятие обстоятельств, подлежащих установлению по делам об административных правонарушениях, его сущность и содержание, а также его некоторые особенности, связанные с производством по делам в области охраны окружающей среды.

Статья 26.1 КоАП РФ закрепляет следующие обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении:

- событие правонарушения;
- лицо, совершившее противоправное деяние;
- наказуемость действия (бездействия);
- виновность лица в совершении правонарушения;

- обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность;
- характер и размер причиненного ущерба;
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела;
- причины и условия совершения административного правонарушения.

В научной литературе «предмет доказывания» понимается как «своеобразная программа доказательственной деятельности субъекта доказывания»¹, «обобщенная характеристика (общий план) подлежащих доказыванию обстоятельств»², «система обстоятельств, выражающих свойства и связи исследуемого события, существенные для правильного разрешения дела и реализации в каждом конкретном случае задач судопроизводства»³, «информационно-поисковая модель любого исследуемого преступления»⁴, «совокупность доказываемых по делу обстоятельств»⁵.

В статье 26.1 КоАП РФ не упоминается категория «предмет доказывания», однако она присутствует в названии главы 26 КоАП РФ, регламентирующей общие положения о доказывании и доказательствах в административно-юрисдикционном процессе, что, на наш взгляд, позволяет сделать вывод об идентичности содержания понятий «предмет доказывания» и «обстоятельства, подлежащие выяснению».

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 75.

² Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 115.

³ Теория доказательств в советском уголовном процессе / под ред. Н.В. Жогина. – М., 1973. – С. 139.

⁴ Корнеев Г.П. Методологические проблемы уголовно-процессуального познания. – Н. Новгород, 1995. – С. 110–111.

⁵ Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2005. – 528 с.

В КоАП РСФСР норма, закрепляющая обстоятельства, подлежащие установлению в ходе производства по делу об административном правонарушении, содержалась в статье 259. Действующим законом существенно расширена содержательная часть предмета доказывания. Так, в обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, включены: характер и размер ущерба, причиненного правонарушением¹; причины и условия его совершения; обстоятельства, исключающие производство по делу².

Сущность предмета доказывания составляют общие, характерные для любого проступка обстоятельства, позволяющие сделать вывод о наличии в действиях лица, в отношении которого ведется производство, состава административного правонарушения, определить иные данные, имеющие правовое значение, – например, необходимые для назначения административного наказания.

Сформулированная в статье 26.1 КоАП РФ процессуальная категория предмета доказывания по делу об административном правонарушении основана на материально-правовых нормах, закрепленных в главах 2 и 4 Общей части КоАП РФ, а именно: понятие административного правонарушения; формы вины физического лица и правовая конструкция вины юридического лица; субъекты административного правонарушения; основания освобождения от административной ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Таким образом, предмет доказывания по делу об административном правонарушении представляет собой план исследования должностным лицом, органом, судом совершенного деяния, структурными элементами которого выступают обстоятельства, характерные для любого действия

¹ КоАП РСФСР указывал лишь на необходимость выяснения факта причинения только имущественного вреда.

² В ранее действовавшем административном законе данные сведения не входили в предмет доказывания.

(бездействия), запрещенного КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации, имеющие правовое значение для разрешения дела и необходимые для принятия по нему правильного решения.

Обстоятельства, закрепленные в статье 26.1 КоАП РФ, должны быть установлены независимо от картины конкретного административного правонарушения. В научных трудах при описании предмета доказывания многими исследователями вводится понятие «главный факт», который определяется как «факт виновного совершения преступления определенным лицом»¹, «наличие состава преступления во всех его четырех компонентах»², «совокупность фактов, из которых складывается уголовно-наказуемое деяние»³, «совокупность обстоятельств, относящихся к событию, действию (бездействию) и свидетельствующих о вине лица и наступивших последствиях или о его невиновности»⁴.

Обоснованность выделения в структуре предмета доказывания главного факта не вызывает у нас сомнений. По верному замечанию В.А. Лазаревой, «главный факт является сердцевиной процесса доказывания, той частью его предмета, которая придает доказыванию его подлинный, то есть обосновывающий смысл, позволяет отграничивать конечную цель доказывания от промежуточных целей»⁵.

Существование главного факта в уголовно-правовой науке базируется на положениях статьи 8 Уголовного кодекса Российской Федерации⁶ (далее – УК РФ), согласно которым основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления,

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 77–78.

² Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькин П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж: ВГУ, 1978. – С. 83.

³ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. – М., 1968. – С. 363.

⁴ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. П.А. Лупинской. – М.: Юрист, 2004. – С. 222.

⁵ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 116–120.

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предусмотренного Особенной частью УК РФ. В Общей части КоАП РФ аналогичная норма отсутствует, однако фактическое выделение главного факта в административно-юрисдикционном процессе обосновывается правовыми нормами, закрепленными в пунктах 1–3, 5–6 статьи 26.1 КоАП РФ, регламентирующих необходимость обязательного установления в ходе производства по делу всех элементов состава административного правонарушения, вводящих в процесс материально-правовые нормы, закрепленные в главах 2 и 4 КоАП РФ, речь о которых шла выше.

Вместе с тем в научной литературе присутствует позиция, сторонники которой отрицают необходимость выделения в структуре обстоятельств, подлежащих доказыванию главного факта¹. По нашему мнению, выделение главного факта отнюдь не формирует у субъекта доказывания установки на деление обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу об административном правонарушении, на обязательные и необязательные. Смысл рассматриваемой теоретической конструкции в другом. Подобное разделение акцентирует внимание органов (должностных лиц), в производстве которых находится дело об административном правонарушении на порядок установления и исследования обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Вполне закономерно и оправданно с точки зрения соблюдения прав участников судопроизводства, его осуществления в разумные сроки, что в первую очередь необходимо выяснить наличие в конкретном деянии всех элементов и признаков состава правонарушения, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Иные обстоятельства, подлежащие выяснению в соответствии со статьей 26.1 КоАП РФ, «становятся юридически значимыми лишь при условии установления главного факта»². То есть нецелесообразно начинать выяснение обстоятельств, подлежащих доказыванию (на стадии возбуждения

¹ Победкин В.А. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009. – С. 97.

² Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008. – С. 78.

дела об административном правонарушении), либо их исследование (на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении) с данных, характеризующих личность, смягчающих и отягчающих наказание, с причин и условий совершения административного правонарушения, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, поскольку при неустановлении главного факта данные сведения не повлекут правовых последствий и не будут использованы при вынесении постановления по делу об административном правонарушении.

Таким образом, выделим функции, присущие главному факту:

- его установление составляет первостепенную цель доказывания;
- на его основе производится оценка доказанности вины лица в совершении административного правонарушения;
- он оказывает прямое влияние на решение, принимаемое по результатам рассмотрения дела: о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу;
- неустановление любого из элементов и признаков состава правонарушения, составляющего содержание главного факта, в соответствии со статьями 1.5, 24.5 КоАП РФ влечет вынесение постановления о прекращении производства по делу.

На основании изложенного можно заключить, что установление главного факта, под которым понимается наличие в действиях (бездействии) лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, всех признаков и элементов состава правонарушения, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ либо законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности, является первоочередной задачей лица, осуществляющего производство по делу, после решения которой можно переходить к выяснению иных обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Такое поступательное движение нам представляется абсолютно закономерным,

призванным обеспечить права участников производства и оперативность при разрешении дела.

Итак, главным фактом являются обстоятельства, входящие в предмет доказывания по делу об административном правонарушении, характеризующие состав противоправного деяния (его элементы и признаки), представляющие основную цель доказывания, неустановление которых влечет вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Следует отметить, что выделение главного факта отнюдь не умаляет значения иных обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, закрепленных в пунктах 4, 7 статьи 26.1 КоАП РФ. Так, установление обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, необходимо для индивидуализации наказания, достижения им целей, предусмотренных статьей 3.1 КоАП РФ. Учитывая, что предупреждение административных правонарушений в соответствии со статьей 1.2 КоАП РФ является одной из задач, решаемых посредством применения законодательства об административных правонарушениях, установление причин и условий, способствовавших их совершению, является важной частью административно-юрисдикционного производства.

Считаем необходимым отдельно остановиться на пункте 7 статьи 26.1 КоАП РФ, включающем иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, в число обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении.

В исследованиях, посвященных уголовному процессу, такие сведения принято называть доказательственными фактами, которые являются промежуточными или вспомогательными по отношению к главному факту. По вопросу включения доказательственных фактов в предмет доказывания существуют различные позиции. По одной из них доказательственные факты не входят в предмет доказывания, поскольку не являются общими для

любого преступления, не закреплены ни в материальном, ни в процессуальном уголовном законе¹. Такое утверждение, на наш взгляд, полностью соответствует определению предмета доказывания в уголовно-процессуальном законодательстве, содержащемуся в статье 73 УПК РФ, в соответствии с которым доказательственные факты (иные обстоятельства, имеющие значение для дела) не включены в предмет доказывания.

Согласно другой позиции в предмет доказывания надлежит включать не только обстоятельства, составляющие конечную цель доказывания, но и промежуточные (доказательственные) факты, с помощью которых первые устанавливаются².

Анализ статьи 26.1 КоАП РФ позволяет нам следующим образом ответить на вопрос о включении доказательственных фактов в предмет доказывания по делу об административном правонарушении. В соответствии с пунктом 7 статьи 26.1 КоАП РФ обязательному выяснению в рамках административно-юрисдикционного процесса подлежат иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. По нашему мнению, именно они суть доказательственные факты, которые, не являясь содержанием главного факта, тем не менее входят в предмет доказывания по делу об административном правонарушении. Доказательственные факты определяют специфику конкретного противоправного деяния, конструктивных элементов и признаков его состава, позволяют связать в одно целое собранные доказательства, осуществить их полноценную и всестороннюю проверку для принятия правильного решения по делу.

Интересный подход в понимании предмета доказывания применительно к уголовному процессу³ предложил С.А. Шейфер, который

¹ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 120.

² Давлетов А.А. Основы уголовно-процессуального познания. – Свердловск, 1991. – С. 99.

³ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – С. 81–82.

выделил три уровня предмета доказывания. Первый уровень выступает в качестве обобщенной нормативной модели, структура и содержание которой закреплены в статье 73 УПК РФ и в нормах Общей части уголовного закона; второй – определяется нормами Особенной части УК РФ, фиксирующими особые правовые признаки преступления; третий уровень наполняется конкретными индивидуальными обстоятельствами, сопровождающими событие отдельного преступления.

Следуя рассмотренной выше классификации уровней предмета доказывания, можно обосновать включение в круг обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении доказательственных (промежуточных, вспомогательных) фактов. По нашему мнению, именно из необходимости конкретизации обстоятельств противоправного деяния, индивидуализации наказания исходил законодатель, включая в предмет доказывания по делу об административном правонарушении иные значимые для дела обстоятельства. Вместе с тем в силу многообразия событий, сопровождающих конкретное правонарушение, в норме права, посвященной предмету доказывания по делам об административных правонарушениях, определить какой-либо перечень иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (доказательственных фактов), невозможно. По верной оценке А.А. Пекова¹, решение об окончательном определении круга промежуточных обстоятельств, подлежащих доказыванию, принимает лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Именно такая общая конструкция в определении доказательственных фактов и сформулирована законодателем в пункте 7 статьи 26.1 КоАП РФ.

Доказательственные факты играют важную роль в административно-юрисдикционном производстве, образуя связи между отдельными доказательствами и всем доказательственным материалом в целом, выступая

¹ Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С. 41.

средствами обнаружения фактических данных, входящих в состав главного факта, их проверки, являются элементами, дополняющими и обуславливающими собранные доказательства, однако без самих доказательств не имеющие правового значения. Именно за счет широкого разнообразия доказательственных фактов можно констатировать индивидуальность и специфику обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу об административном правонарушении.

На основании изложенного доказательственные факты (иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела) можно определить как обстоятельства, входящие в предмет доказывания, не являющиеся первостепенной целью доказывания, служащие для установления и оценки фактических данных, образующих содержание главного факта и иных сведений, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, и имеющие правовое значение только в связи с ними.

В качестве иных обстоятельств, подлежащих установлению по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, выступают предотвращение наступления вредных последствий, возмещение причиненного ущерба лицом, совершившим административное правонарушение, что в соответствии с пунктами 5 и 6 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ является обстоятельствами, смягчающими наказание, влияющими на его вид и размер.

С понятием «предмет доказывания» тесно связана категория «пределы доказывания», которая определяется в науке как «границы доказывания, выражающие полноту проверяемых по делу версий, глубину исследования обстоятельств, а также объем доказательств, необходимых для постижения предмета доказывания и обоснования выводов по делу»¹; «границы исследования обстоятельств преступления, за которыми доказывание

¹ Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. – Казань, 1976. – С. 70.

становится не нужным, лишенным смысла»¹, «объем доказательств и необходимых для их получения следственных и судебных действий, обеспечивающих полное, всестороннее и объективное установление всех компонентов предмета доказывания»².

Совершенно правильной представляется позиция авторов³, согласно которой, учитывая сугубо оценочный характер рассматриваемого понятия, наполнить его содержание некими формальными положениями, закрепив их в действующем административном законодательстве, по аналогии с предметом доказывания, ни в самом общем виде, ни в отношении конкретного состава невозможно. Однако вполне допустимо создание определенной системы правил (принципов), на основании которой лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, может определить пределы доказывания по нему. Такая попытка предпринята законодателем в статье 26.11 КоАП РФ, на основании анализа которой в системном единстве с положениями КоАП РФ о доказательствах и доказывании можно сформулировать следующие правила (принципы), в соответствии с которыми может производиться оценка всего объема полученной доказательственной информации, необходимой для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делу об административном правонарушении:

- обстоятельства, предусмотренные статьей 26.1 КоАП РФ, должны быть, подтверждены совокупностью доказательств;
- совокупность доказательств должна являться необходимой и достаточной, при этом каждое из доказательств должно быть исследовано полно, всесторонне и объективно;

¹ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 138.

² Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькин П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж, 1978. – С. 93–94.

³ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 140; Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009. – С. 85; и др.

– необходимость и достаточность совокупности доказательств подразумевает единство качественных и количественных характеристик собранных по делу доказательств, под которыми соответственно понимаются выяснение всех обстоятельств, входящих в предмет доказывания, и такая их система, в рамках которой данные обстоятельства дополняют и обуславливают друг друга.

То есть, пределами доказывания по делу об административном правонарушении является необходимая для достоверного выяснения обстоятельств, подлежащих установлению, совокупность доказательств, которых достаточно судье, должностному лицу, органу для принятия обоснованного решения по делу.

Итак, мы рассмотрели понятие, сущность предмета и пределов доказывания, однако важным остается вопрос, связанный с соотношением рассматриваемых категорий. По нашему мнению, наиболее полно характер такого взаимодействия отражается связью целей и средств ее достижения¹. Основным их отличием является то, что пределы доказывания, в отличие от предмета, нормативно не определены. Учитывая многообразие обстоятельств конкретных правонарушений, невозможно сформулировать правовую норму, содержащую требования определенной системы фактических данных, закрепленных в предусмотренных законом формах, необходимой для принятия решения по делу об административном правонарушении. В данном случае речь может идти только о дополнении статьи 26.11 КоАП РФ правилами установления пределов доказывания.

Разработанное в теории права понятие «состав правонарушения», под которым понимается система объективных и субъективных признаков, характерных для любого деяния, на основании которых оно идентифицируется в качестве противоправного, в перечне обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу об административном правонарушении,

¹ Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1973. – С. 187; Уголовный процесс / под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькинд. – М., 1972. – С. 153.

отсутствует. Однако при анализе положений статьи 26.1 КоАП РФ можно констатировать, что все структурные элементы, образующие состав правонарушения, учтены законодателем. Так, обязательное установление объекта и объективной стороны правонарушения предусмотрены пунктом 1 статьи 26.1 КоАП РФ, об установлении субъекта и субъективной стороны правонарушения говорится в пункте 2 и пункте 3 данной статьи соответственно.

Далее подробно рассмотрим такое обстоятельство, входящее в предмет доказывания, как событие административного правонарушения, выделив особенности его установления применительно к производству по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Событие административного правонарушения характеризует его внешнее проявление и состоит из деяния (действия или бездействия), квалифицируемого Особенной частью КоАП РФ либо законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности в качестве противоправного, посягающего на охраняемые действующим законодательством общественные отношения, наступивших в его результате негативных (вредных) последствий и причинно-следственной связи между ними.

В соответствии со статьей 2.1 КоАП РФ признаком административного правонарушения является противоправность, то есть нарушение правовых норм в результате действий (бездействия) лица. Спецификой законодательства в области охраны окружающей среды является наличие значительного массива нормативно-правовых актов, принятых как на федеральном, так и на региональном уровнях, нарушение которых влечет привлечение к административной ответственности¹.

¹ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001, Водный кодекс РФ от 03.06.2006, Лесной кодекс РФ от 04.12.2006, ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», ФЗ от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», ФЗ от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особоохраняемых природных территориях», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О

Вследствие наличия пробелов и противоречий между нормами специального административного законодательства в судебной практике по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды встречаются случаи вынесения постановлений о прекращении производства в связи с тем, что нарушений конкретных норм, регламентирующих действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, не имеется либо правовое регулирование рассматриваемого правоотношения вообще отсутствует¹.

Признаками, характеризующими событие правонарушения, выступают: место, время, способ и другие обстоятельства его совершения, которые в отличие от пункта 1 части 1 статьи 73 УПК РФ, регламентирующей предмет доказывания по уголовным делам, не раскрыты законодателем в статье 26.1 КоАП РФ. Вместе с тем не вызывает сомнений, что аналогичные обстоятельства должны быть установлены и по делам об административных правонарушениях. Так, в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, посвященной составлению центрального доказательства – протокола об административном правонарушении, постановления прокурора о возбуждении дела об

недрах», ФЗ от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике», ФЗ от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ФЗ от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов», ФЗ от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», ФЗ от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ», Закон Кировской области от 29.11.2006 № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области», Закон Кировской области от 12.11.2008 № 299-ЗО «Об охране атмосферного воздуха на территории Кировской области», Закон Кировской области от 08.10.2007 № 169-ЗО «Об особо охраняемых природных территориях Кировской области», Закон Кировской области от 06.06.2007 № 131-ЗО «Об отходах производства и потребления в Кировской области», Закон Кировской области от 17.09.2005 № 357-ЗО «Об охране и использовании животного мира в Кировской области», Закон Кировской области от 05.05.2005 № 323-ЗО «О пользовании участками недр местного значения в Кировской области», Закон Кировской области от 06.11.2003 № 203-ЗО «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» и др. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Решение Калининградского областного суда от 26.04.2012 по делу № 7А-165/2012 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ; Решение Калининградского областного суда от 26.04.2012 по делу № 7А-166/2012 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административном правонарушении, содержится требование обязательного указания на место и время совершения правонарушения.

Время понимается как «продолжительность происходящего или существующего, измеряемая годами, месяцами, днями и т.п.»¹. Исходя из положений части 1 статьи 4.8 КоАП РФ, в административно-юрисдикционном производстве время совершения правонарушения может быть определено путем указания на конкретную календарную дату по формуле: часы, сутки, месяц и год, когда состоялось противоправное деяние, либо путем указания периода времени, в течение которого оно имело место.

В толковых словарях место определено как «пространство, пункт, на котором (в котором) что-либо находится, происходит или может находиться, происходить»². По делам об административных правонарушениях установить место совершения действия (бездействия) означает указать конкретный адрес (населенный пункт, улица, дом) либо участок местности (административно-территориальная единица, близлежащие населенные пункты и пр.), где имело место правонарушение, ответственность за которое предусмотрена Особенной частью КоАП РФ либо законами субъектов Российской Федерации.

В общем смысле способ понимается как «действие или система действий, применяемые при осуществлении чего-нибудь»³. Исходя из этого для установления способа совершения административного правонарушения, необходимо определить характер действия либо бездействия конкретного лица, которые привели к противоправному результату.

¹ Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Рус. яз., 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/vremja.html>. – Дата обращения: 02.05.2013; Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=3998>. – Дата обращения: 02.05.2013.

² Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Рус. яз., 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/mesto.html>. – Дата обращения: 02.05.2013; Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=15716>. – Дата обращения: 02.05.2013.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://ozhegov.info/slovar/?q=%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1>. – Дата обращения: 02.05.2013.

Значение рассматриваемых характеристик события административного правонарушения нельзя недооценивать, поскольку они играют существенную роль в достижении конечной цели доказывания и принятия по делу правильного решения. Из буквального толкования положений статьи 26.1 КоАП РФ следует, что установление события административного правонарушения является первоочередной задачей лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении. Неустановление обстоятельств противоправного деяния, отсутствие доказательств причинения вреда при совершении правонарушений с материальным составом либо его причинно-следственной связи с действием (бездействием) лица влечет невозможность правовой квалификации содеянного. В ряде случаев определение места и времени правонарушения включено в диспозицию статей Особенной части КоАП РФ в качестве обязательных признаков административных правонарушений. Так, временем правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 8.32 КоАП РФ, является период действия особого противопожарного режима. В статьях 8.17–8.20 КоАП РФ в качестве места совершения административного правонарушения указаны: внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительная экономическая зона Российской Федерации, а частью 3 статьи 8.32 КоАП РФ – защитные леса и особо защитные участки лесов.

Место и время административного правонарушения помимо материально-правового имеют важное процессуальное значение для решения вопросов, связанных с определением: территориальной подведомственности и подсудности дела, закона, подлежащего применению, возраста наступления и давности привлечения к административной ответственности, а также возникновением определенного административно-правового статуса (например, должностного лица). Кроме того, обеспечение прав лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту в

соответствии с правилами, сформулированными в статье 1.5 КоАП РФ, невозможно без подробного описания события правонарушения.

В.А. Лазарева справедливо отмечает, что «не установив способ совершения преступления, порой невозможно доказать и само событие преступления»¹. Действительно, при указании в диспозиции статьи на определенный способ совершения противоправного деяния, его выяснение является обязательным для привлечения лица к административной ответственности. Например, часть 3 статьи 8.21 КоАП РФ закрепляет такие способы совершения правонарушения, как нарушение правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, либо использование неисправных указанных сооружений, оборудования или аппаратуры. Диспозицией статьи 8.38 КоАП РФ предусмотрены такие действия, потенциально способные повлечь массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия, как производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины или других лесных ресурсов, осуществление взрывных или иных работ, эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов.

Под другими обстоятельствами совершения правонарушения понимаются сведения, характеризующие индивидуальные черты конкретного действия (бездействия), позволяющие субъектам доказывания наиболее полно представить картину произошедшего, по отношению к обстоятельствам места, времени и способа они носят вспомогательный характер.

Судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды признает отсутствие подробного описания события правонарушения существенным нарушением, влекущим

¹ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 131.

на стадии рассмотрения дела по существу признание протокола об административном правонарушении недопустимым доказательством и принятие решения о прекращении дела, о чем подробно пойдет речь во второй главе настоящего диссертационного исследования. Например, отсутствие в протоколе об административном правонарушении описания события правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.21 КоАП РФ, признано судом достаточным основанием для отмены постановления о назначении административного наказания¹. Анализ практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что формальное указание в протоколе об административном правонарушении (постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении) на совершение деяния, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ либо законом субъекта Российской Федерации об административной ответственности, без установления обстоятельств места, времени и способа совершения правонарушения признается судами не отвечающим требованиям административного законодательства, не позволяет сделать вывод о наличии в действиях (бездействии) лица признаков правонарушения, их доказанности. Примерами такой оценки могут служить многочисленные решения судов, вынесенные по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды².

Таким образом, учитывая материально-правовую и процессуальную значимость события административного правонарушения, последствия его

¹ Постановление Девятнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 по делу № А36-5587/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1bc43014-1ae7-4c76-8deb-1d37b84cc674/A36-5587-2012_20121225_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Официальный сайт Высшего Арбитражного суда РФ. – Дата обращения: 28.05.2014.

² Решение Оренбургского областного суда от 31.05.2012 по делу № 21-175-2012 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ; Решение Пермского краевого суда от 27.05.2009 по делу № АДМ7-213 об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ; Решение Свердловского областного суда от 13.01.2006 по делу № 22-А-8/2006 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

неустановления либо неправильного определения, предлагаем изложить пункт 1 статьи 26.1 КоАП РФ в следующей редакции: «1) наличие события административного правонарушения (время, место, способ и другие обстоятельства его совершения)».

Состоявшееся правонарушение может характеризоваться наличием ущерба, установление которого, в случае его закрепления в диспозиции статьи Особенной части КоАП РФ, входит в содержание главного факта. Вместе с тем пункт 5 статьи 26.1 КоАП РФ выделяет характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением, в качестве самостоятельного обстоятельства, подлежащего доказыванию, что, по нашему мнению, актуально только в случае, когда ущерб не является обязательным признаком состава конкретного правонарушения. При этом под категорией «характер ущерба» понимается определенный вид вредных последствий, наступивших в результате правонарушения: материальный (имущественный), физический, моральный, а под размером ущерба – количественная оценка последнего в денежном эквиваленте, либо с использованием таких понятий как «значительный», «существенный».

Далее рассмотрим субъект административного правонарушения, под которым понимается лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность. Установление субъекта правонарушения необходимо как для привлечения к административной ответственности, так и для индивидуализации наказания.

Из толкования пункта 2 статьи 26.1 КоАП РФ следует, что в ходе производства по делу об административном правонарушении необходимо установить конкретное лицо (физическое, юридическое), совершившее запрещенное законом деяние, выделив его из неопределенного круга непричастных лиц, выяснить его данные. Системный анализ положений глав 28-29 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что под такими данными понимается информация, индивидуализирующая лицо, совершившее

правонарушение: фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, адрес проживания – в отношении физического лица; наименование, дата, место регистрации и осуществления деятельности, идентификационный номер налогоплательщика, основной государственный регистрационный номер, фамилия, имя, отчество, дата рождения законного представителя – в отношении юридического лица. Значимость выяснения сведений о лице, совершившем противоправное деяние, подчеркнута законодателем в статьях 28.2, 29.10 КоАП РФ. Такая информация в обязательном порядке должна быть отражена в протоколе об административном правонарушении, постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и постановлении, выносимом по результатам рассмотрения дела по существу.

В качестве обязательного признака субъекта правонарушения выступает достижение определенного возраста и вменяемость – для физического лица, государственная регистрация – для юридического лица.

В соответствии с частью 1 статьи 2.3 КоАП РФ административную деликтоспособность приобретают граждане, которым на момент совершения правонарушения исполнилось шестнадцать лет. В определенных случаях, учитывая конкретные обстоятельства правонарушения, данные о личности, лицо, совершившее правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, может быть освобождено от административной ответственности.

Понятие вменяемости физического лица законодателем не определено, оно может быть выведено из понятия невменяемости, раскрытого в статье 2.8 КоАП РФ. Так, физическое лицо, достигшее возраста привлечения к административной ответственности, признается вменяемым, если, совершая противоправное деяние, могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими.

За совершение значительного числа правонарушений административную ответственность могут нести только лица, обладающие

определенным административно-правовым статусом: должностного лица или индивидуального предпринимателя; собственника (владельца) транспортного средства; военнослужащего, гражданина, призванного на военные сборы, лица, имеющего специальное звание. В диспозициях статей, содержащихся в главе 8 КоАП РФ, предусмотрены такие субъекты правонарушений в области охраны окружающей среды как капитан, собственник (владелец) судна или другого плавучего средства. Естественно, что данные, позволяющие признавать лицо субъектом правонарушения, индивидуализирующие сведения о нем, должны быть подтверждены доказательствами. Вместе с тем изучение правоприменительной практики, складывающейся по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, свидетельствует о том, что административные органы не уделяют достаточного внимания установлению административно-правового статуса лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Так, в протоколах об административных правонарушениях зачастую имеется лишь простая констатация наличия у лица, в отношении которого ведется производство, определенного административно-правового статуса. В этой связи необходимо отметить, что неустановление либо неправильное установление административно-правового статуса лица исключает его привлечение к административной ответственности¹.

В статье 2.4 КоАП РФ закреплено понятие должностного лица как специального субъекта, подлежащего административной ответственности за совершение административного правонарушения, в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. В целом оно совпадает с аналогичным определением, содержащимся в примечании к статье 285 УК РФ, однако понятием должностного лица в рамках

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.12.2010 по делу № Ф03-8664/2010 об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/da6ffee5-5efb-499c-821b-d437611d59eb/A73-5899-2010_20101228_Postanovlenie%20kassacii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014.

административно-юрисдикционного производства охватывается гораздо больший круг лиц. В соответствии с примечанием к статье 2.4 КоАП РФ административно-правовым статусом должностного лица обладают: граждане, имеющие распорядительные полномочия в отношении субъектов, не находящихся в служебной зависимости от них; граждане, наделенные организационно-распорядительными, административно-хозяйственными функциями либо совершившие административные правонарушения в связи с выполнением таких функций; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Итак, в протоколе об административном правонарушении либо постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должны быть отражены фактические данные, свидетельствующие о наличии у лица определенного административно-правового статуса. Помимо этого материалы дела об административном правонарушении должны содержать доказательства, подтверждающие выводы административного органа о совершении противоправного деяния лицом, наделенным определенным административно-правовым статусом. Таковыми, прежде всего, являются заверенные надлежащим образом копии приказов (распоряжений) о назначении на должность, должностных инструкций (регламентов), положений и прочие документы.

После установления лица, совершившего противоправное деяние и полных данных о нем, актуальным является определение его вины и ее характера, то есть субъективной стороны правонарушения. Буквальное толкование положений статьи 26.1 КоАП РФ позволяет сделать вывод о формальном закреплении такой последовательности при выяснении обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со статьей 1.5 КоАП РФ привлечение к административной ответственности возможно только в случае установления вины лица в совершении правонарушения, которое в свою очередь не

обязано доказывать свою невиновность. Необходимо отметить, что из данного правила КоАП РФ предусмотрены исключения в отношении правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, в области благоустройства территории, установленных законами субъектов Российской Федерации, выявленных с помощью специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме. В рассмотренных случаях по аналогии со статьей 1079 Гражданского кодекса РФ¹ (далее – ГК РФ) закреплена «презумпция виновности», в рамках которой лицо освобождается от административной ответственности, если представит доказательства своей невиновности.

Установленные статьей 2.2 КоАП РФ формы вины в виде умысла и неосторожности отличаются разным психическим отношением физического лица к деянию и наступившим в его результате последствиям. Так, если при совершении правонарушения лицо осознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их наступления, то вина субъекта характеризуется прямым умыслом. Сознательное допущение наступления в результате правонарушения вредных последствий либо безразличное к ним отношение свидетельствует о косвенном умысле. В случае совершения административного правонарушения по неосторожной небрежности лицом также предвидится потенциальная возможность наступления вредных последствий, однако без достаточных оснований субъект рассчитывает на их предотвращение. Неосторожность в форме легкомыслия предполагает, что при совершении правонарушения лицо имело возможность и должно было предвидеть наступление его вредных последствий, однако не сделало этого.

КоАП РФ в части 2 статьи 2.1 впервые ввел понятие вины юридического лица, характеризующейся отсутствием субъективной стороны правонарушения в классическом ее понимании. В ходе производства по делу

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

об административном правонарушении для констатации вины юридического лица необходимо установить наличие у органов его управления потенциальной возможности для выполнения правил и норм, нарушение которых является основанием административной ответственности, и непринятие всех зависящих мер по их соблюдению.

В приведенных нами положениях статей 1.5, 2.1-2.2 КоАП РФ законодателем используются понятия «вина» и «виновность» («невиновность»). «Толковым словарем русского языка» С.И. Ожегова вина определена как «проступок, преступление; причина, источник чего-нибудь (неблагоприятного)»¹. В большинстве толковых словарей² под виновностью понимается «наличие вины, участие в преступлении, проступке».

Таким образом, в соответствии с пунктом 3 статьи 26.1 КоАП РФ обстоятельством, подлежащим выяснению по делу об административном правонарушении, является определение наличия вины лица в совершении конкретного деяния (действия или бездействия), предусмотренного Особенной частью КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности. «Доказывание вины является наиболее сложным в силу ненаблюдаемости объекта познания»³. Анализ предусмотренных КоАП РФ форм вины позволяет сделать вывод о справедливости приведенного утверждения в отношении установления виновности физического лица, по сравнению с которой определение вины юридического лица является более простой процедурой. Ни о каком психическом отношении юридического лица к совершенному деянию, его последствиям не может идти речи, поэтому установление вины сводится, по сути, к внешней характеристике правонарушения, то есть его объективной

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://www.ozhegov.org/words/3370.shtml>. – Дата обращения: 02.05.2013.

² Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 1998; Ожегов С.И. Словарь русского языка (1949, 1992); Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М., 1935–1940. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/758910>. – Дата обращения: 02.05.2013.

³ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009. – С. 133.

стороне, где на передний план выдвигается правовая оценка действий (бездействия) органов управления юридического лица в соответствии с процессуальной формулой, закрепленной в части 2 статьи 2.1 КоАП РФ.

Однако следует признать, что установление виновности физического лица, определение конкретной формы его вины также сопряжено с оценкой со стороны судьи, должностного лица, в производстве которых находится дело, обстоятельств, входящих в предмет доказывания и характеризующих объективную сторону административного правонарушения, по результатам которой можно сделать вывод о психическом отношении лица к правонарушению и наступившим в его результате последствиям.

Рассматривая составы правонарушений в области охраны окружающей среды, предусмотренных главой 8 КоАП РФ, отмечаем, что большинство из них может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности, поскольку диспозиции соответствующих статей не содержат прямого указания на форму вины. Например, невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (статья 8.41 КоАП РФ); несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (статья 8.2 КоАП РФ); нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов (статья 8.9 КоАП РФ); нарушение правил охраны водных объектов (часть 1 статьи 8.13 КоАП РФ); нарушение правил охраны атмосферного воздуха (статья 8.21 КоАП РФ) и др.

Следует согласиться с профессором Н.Г. Салищевой¹ в том, что об умышленном совершении правонарушения свидетельствуют определенные формулировки диспозиций статей Особенной части КоАП РФ. В отношении составов административных правонарушений в области охраны окружающей среды к таковым можно отнести: незаконный отказ в государственной

¹ Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Н.Г. Салищевой; изд. 7-е. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

регистрации заявлений о проведении общественной экологической экспертизы (часть 3 статьи 8.4 КоАП РФ); сокрытие, умышленное искажение или несвоевременное сообщение экологической информации (статья 8.5 КоАП РФ); незаконная добыча общераспространенных полезных ископаемых, торфа, сапропеля на водных объектах, осуществление молевого сплава древесины либо нарушение установленного порядка очистки водных объектов от затонувшей древесины и наносов (часть 3 статьи 8.13 КоАП РФ); незаконная рубка, повреждение лесных насаждений или самовольное выкапывание в лесах деревьев, кустарников, лиан (статья 8.28 КоАП РФ). Проведенный анализ показал, что, как правило, в диспозиции статей Особенной части КоАП РФ при описании составов правонарушений, совершаемых как умышленно, так и по неосторожности, используются такие формулировки, как «нарушение», «несоблюдение». При конструировании составов деликтов, совершение которых возможно только при наличии умысла, законодатель обращает внимание и подчеркивает незаконность совершаемого деяния (действия или бездействия) либо прямо указывает на его умышленный характер.

По мнению А.Б. Дудаева¹, в случае установления виновности лица в совершении противоправного деяния форма его вины не влияет на квалификацию содеянного, поскольку не является конструктивным признаком состава. С такой позицией нельзя согласиться. Системное толкование положений статей 1.5, 2.1-2.2, 26.1 КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что вина в совершении правонарушения не может считаться установленной без определения ее конкретной формы у физического лица и всех обстоятельств, предусмотренных законодателем для констатации вины юридического лица.

Изучение правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды

¹ Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 44.

свидетельствует, что неустановление в ходе производства формы вины физического лица и всех обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ, в ряде случаев влекло за собой вынесение постановлений о прекращении производства по делу либо отмену вынесенных решений о назначении административного наказания¹. В связи с этим представляется обоснованным введение в статью 26.1 КоАП РФ положений, предусматривающих обязательное установление формы вины физического лица и всех обстоятельств, свидетельствующих о вине юридического лица. Предлагаем изложить пункт 3 статьи 26.1 КоАП РФ в следующей редакции: «3) виновность лица в совершении административного правонарушения, форма вины физического лица, обстоятельства, свидетельствующие о вине юридического лица».

Важность установления в ходе производства по делам об административных правонарушениях обстоятельств, входящих в предмет доказывания, подчеркнута в статье 24.5 КоАП РФ, в соответствии с которой производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, либо подлежит прекращению при отсутствии события, состава правонарушения, недостижении физическим лицом на момент совершения деяния возраста привлечения к административной ответственности, его невменяемости. То есть лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, обязано вынести постановление о его прекращении при наличии указанных выше оснований, поскольку обстоятельства, входящие в предмет доказывания, не установлены либо перестали существовать.

Анализ положений статьи 24.5 КоАП РФ позволяет нам выделить другую группу обстоятельств, установление которых влечет аналогичные правовые последствия в виде прекращения дела об административном правонарушении, несмотря на установление обстоятельств, входящих в

¹ Решение Арбитражного суда Кировской области от 15.12.2011 по делу № А28-9026/2011 об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предмет доказывания, в том числе главного факта. В качестве таких оснований законодатель называет: действие лица в состоянии крайней необходимости; случаи отмены закона, установившего административную ответственность; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; издание акта амнистии, устраняющего наказуемость деяния; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; наличие по одному и тому же факту постановления о назначении административного наказания, либо постановления о возбуждении уголовного дела; совершение административного правонарушения, за которое лицо подлежит привлечению к дисциплинарной ответственности. Правовая природа данных обстоятельств состоит в том, что совершение деяния, содержащего все элементы и признаки состава административного правонарушения, включая вину, исключает назначение лицу административного наказания и влечет прекращение дела при наличии определенных законодателем условий.

Пунктом 4 статьи 26.1 КоАП РФ в предмет доказывания включены обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, предусмотренные соответственно в статьях 4.2, 4.3 КоАП РФ. Перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, является открытым, поскольку в силу части 2 статьи 4.2 КоАП РФ лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, может признать таковыми и другие обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или законах субъектов Российской Федерации об административной ответственности. Что касается применения обстоятельств, отягчающих административную ответственность, то согласно части 1 статьи 4.3 КоАП РФ в зависимости от характера совершенного правонарушения лицо, рассматривающее дело по существу, при назначении административного наказания может не признать конкретное обстоятельство отягчающим.

В соответствии с пунктом 7 статьи 26.1 КоАП РФ в предмет доказывания входят причины и условия совершения административного правонарушения. В силу статьи 29.13 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, установив в ходе рассмотрения дела причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения, уполномочены вносить в организации, должностным лицам представление о принятии мер по их устранению. Правоприменительная и судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды исходит из того, что рассматриваемое представление должно содержать указание на фактические обстоятельства, оцениваемые лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве причин и условий, способствовавших совершению правонарушения и конкретные меры, принятие которых, по мнению административного органа либо суда, позволит устранить допущенные нарушения действующего законодательства¹.

Проведенное исследование подчеркивает важность обстоятельств, перечисленных в статье 26.1 КоАП РФ, которые, образуя цель доказывания, подлежат обязательному выяснению по каждому делу об административном правонарушении. Предмет доказывания обеспечивает целенаправленность административно-юрисдикционного процесса, неправильное установление сведений, составляющих его содержание, негативно отражается на реализации задач производства по делам об административных правонарушениях.

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2013 по делу № А56-1696/2013. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/7be0b119-f3fe-4739-b2f7-bc1d4f809fe9/A56-1696-2013_20130806_Postanovlenie%20apelljacji.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, ОСОБЕННОСТИ ИХ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

§ 1. Протокол об административном правонарушении

В соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ протокол об административном правонарушении является одной из предусмотренных законом процессуальных форм закрепления фактических данных, на основании которых устанавливаются обстоятельства, входящие в предмет доказывания, имеющие значение для дела.

В литературе подчеркивается, что протокол выполняет различные функции в производстве по делам об административных правонарушениях. Так, он рассматривается авторами в качестве «акта, завершающего этап расследования»¹, «обвинительного заключения по делу»², «особого вида доказательств»³, «основного документа, носителя большей части информации о правонарушении»⁴, «документа, фиксирующего в материальной форме возбуждение дела об административном правонарушении»⁵, документа, в котором «содержится «формула обвинения» физического или юридического лица, его совершившего»⁶.

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. – Воронеж, 1976. – С. 94.

² Хохлова Е.Ю. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2006. – С. 168.

³ Хохлов Д. Протокол как источник доказательств. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

⁴ Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 188.

⁵ Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 135.

⁶ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 92.

В настоящем параграфе мы поговорим о сущности протокола об административном правонарушении, исследуем требования к содержанию и процедуре его составления в правовой связи с возможностью использования данного процессуального средства, его доказательственное значение по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Исходя из выделенных функциональных возможностей протокола об административном правонарушении можно сделать вывод, что рассматриваемой процессуальной форме отведена ключевая роль в процессе доказывания, «от того, насколько грамотно, обстоятельно и мотивированно составлен протокол, зависит качество рассмотрения дела об административном правонарушении и обоснованность применения административного взыскания»¹. Не случайно разъяснения, данные Пленумом Верховного Суда Российской Федерации и Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации предписывают до рассмотрения дела об административном правонарушении по существу устранить недостатки протокола об административном правонарушении².

Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 28.2 КоАП РФ при совершении административного правонарушения протокол составляется в обязательном порядке. В ряде случаев, по справедливой оценке Д. Хохлова³, протокол об административном правонарушении вообще выступает единственным доказательством по делу об административном правонарушении. То есть, событие правонарушения, элементы и признаки его состава, иные обстоятельства, подлежащие доказыванию, фиксируются

¹ Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Киев, 1983. – С. 48.

² П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»; п. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Хохлов Д. Протокол как источник доказательств. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

именно протоколом об административном правонарушении. Из данного правила имеется ряд исключений. Так, протокол об административном правонарушении не составляется при возбуждении дела об административном правонарушении прокурором, в случае назначения административного наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения правонарушения, а также при выявлении и фиксации правонарушений в области дорожного движения, благоустройства территории¹ специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме

Согласно пункту 3 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ с момента составления протокола, при наличии предусмотренных законом поводов и оснований, возбуждается дело об административном правонарушении. Определение о проведении административного расследования, наряду с протоколом об административном правонарушении, также признано законодателем процессуальным актом, возбуждающим дело об административном правонарушении. Часть 3 статьи 28.7 КоАП РФ, регламентируя содержание такого определения, предусматривает обязательное указание на повод, послуживший возбуждению дела об административном правонарушении. Представляется, что в протоколе об административном правонарушении также следует отражать поводы для возбуждения дела, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении не может быть возбуждено без наличия предусмотренных законом поводов. Их указание в протоколе об административном правонарушении служит одним из доказательств соблюдения процедуры возбуждения дела и законности действий юрисдикционного органа по административному преследованию лица.

На основе системного толкования положений статей 26.1-26.2, 28.2 КоАП РФ, практики рассмотрения дел об административных

¹ Например, глава 4 Закона Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушениях в области охраны окружающей среды правовые нормы, регламентирующие правила оформления протокола об административном правонарушении, можно разделить на две группы. В первую мы включим требования к содержанию протокола об административном правонарушении, а во вторую – требования к процедуре составления протокола и его процессуальному оформлению.

Протокол об административном правонарушении должен содержать следующую информацию.

1. Дата и место составления протокола. Представляется, что целесообразно указывать также и точное время оформления протокола. Сведения о дате составления протокола необходимы, прежде всего, для определения сроков давности привлечения к административной ответственности, предусмотренных статьей 4.5 КоАП РФ. Так, в силу части 2 статьи 4.5 КоАП РФ при длящемся административном правонарушении сроки давности исчисляются со дня его обнаружения. Кроме того, описание места, даты и времени составления протокола об административном правонарушении может использоваться при оценке наличия у должностного лица полномочий на составление данного процессуального документа и возможности его оформления при определенных обстоятельствах.

2. Указание на должностное положение и полные данные лица, составившего протокол. Перечень должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, приведен в части 2 статьи 28.3 и главе 23 КоАП РФ. При анализе этих сведений лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, проверяет компетенцию юрисдикционного органа, а также полномочия конкретного должностного лица на составление протокола. Далее на примере дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды нами будут рассмотрены правовые последствия составления протокола ненадлежащим лицом.

3. Полные данные лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, свидетелей и потерпевших. Законодателем не раскрыто содержание сведений о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. По нашему мнению, под ними понимается информация, аналогичная той, что должна быть указана в отношении свидетелей и потерпевших, а именно: фамилия, имя, отчество, адрес места жительства. Данные сведения необходимы как для установления субъекта правонарушения, назначения виновному административного наказания, его индивидуализации и надлежащего исполнения, так и для обеспечения установленного КоАП РФ порядка извещения и вызова участников административно-юрисдикционного процесса, осуществления привода. В силу частей 2 и 3 статьи 25.15 КоАП РФ извещения, адресованные гражданам и индивидуальным предпринимателям, направляются по месту их жительства, а юридическим лицам – по месту нахождения. Рядом исследователей¹ высказано мнение о том, что в протоколе об административном правонарушении необходимо указывать более полную информацию о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, свидетелях и потерпевших. Кроме того, поскольку к административной ответственности могут привлекаться как физические, так и юридические лица, информацию, подлежащую включению в протокол об административном правонарушении, целесообразно разбить на две группы. В отношении физического лица необходимо отражать: фамилию, имя, отчество; дату рождения; адрес места жительства и регистрации; контактные телефоны; место работы; паспортные данные; иные данные (например, факты привлечения к административной ответственности, семейное положение, наличие малолетних детей и пр.). В

¹ Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 83–84; Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. – С. 102–103; Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Н.Г. Салищевой; изд. 7-е. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

отношении юридического лица: полное и сокращенное наименование, идентификационный номер налогоплательщика, основной государственный регистрационный номер; дата государственной регистрации, юридический адрес, почтовый адрес, фактическое местонахождение; фамилию, имя, отчество, дату рождения руководителя, либо иного представителя, контактные телефоны; иные данные (например, наличие фактов привлечения к административной ответственности). В случае привлечения к административной ответственности лица, обладающего определенным административно-правовым статусом в протоколе об административном правонарушении в обязательном порядке должны быть отражены фактические данные, подтверждающие вывод административного органа о его наличии.

4. Форма вины физического лица, все обстоятельства, предусмотренные частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ, свидетельствующие о вине юридического лица.

5. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, предусмотренные статьями 4.2, 4.3 КоАП РФ.

6. Описание события административного правонарушения, а именно: места, времени, способа и других обстоятельств его совершения, характера и размера причиненного ущерба. При этом время определяется путем указания в протоколе на конкретную календарную дату по формуле: часы, сутки, месяц и год, когда состоялось событие правонарушения. Место обозначается в протоколе об административном правонарушении указанием на адрес (населенный пункт, улица, дом), либо участок местности (административно-территориальная единица, близлежащие населенные пункты), где произошло противоправное деяние. Без установления события правонарушения, его полного описания в протоколе об административном правонарушении невозможна правильная квалификация деяния, индивидуализация ответственности и наказания. Кроме того, установление места совершения правонарушения имеет значение для правильного

определения органа, к компетенции которого относится рассмотрение дела, поскольку в соответствии с частью 1 статьи 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении должно рассматриваться по месту его совершения.

Судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в случае неустановления места, времени, события административного правонарушения и обстоятельств его совершения, отсутствия данной информации в протоколе об административном правонарушении на стадии рассмотрения дела по существу идет по пути признания данного доказательства недопустимым. Примеры таких решений будут рассмотрены нами в дальнейшем.

7. Указание на абзац, пункт, часть, статью нормативно-правового акта, требования которого нарушены в результате действий (бездействия) лица, что позволяет квалифицировать состоявшееся деяние как противоправное.

8. Статья КоАП РФ, закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершенное правонарушение. На наш взгляд, помимо ссылки на статью в протоколе об административном правонарушении необходимо указывать конкретный абзац, пункт и часть статьи, предусматривающей административную ответственность.

9. Объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. Из положений статей 25.1, 25.3-25.4 КоАП РФ следует, что указанные лица вправе давать объяснения по существу установленных юрисдикционным органом нарушений действующего законодательства.

10. Иные сведения, необходимые для разрешения дела. В качестве таковых по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды можно назвать: описание нанесенного ущерба; сведения о примененных мерах обеспечения производства, а именно: осмотре

помещений и территорий, изъятых вещах и документах, взятых пробах и образцах, и иных доказательствах, собранных по делу.

На основании изложенного выделим следующие функции, присущие протоколу об административном правонарушении:

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- закрепление фактических данных, необходимых для рассмотрения дела по существу, в том числе о событии и других обстоятельствах правонарушения, о лице его совершившем, о наличии в деянии всех элементов и признаков состава административного правонарушения;
- правовая оценка деяния, совершенного физическим или юридическим лицом.

Обращает на себя внимание тот факт, что действующий закон, исходя из смысла статьи 1.5 КоАП РФ, до момента вынесения постановления о назначении наказания определяет субъекта, привлекаемого к административной ответственности, как «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении», а не как «нарушителя», о котором идет речь в статье 235 КоАП РСФСР. В этой связи правовая квалификация деяния, закрепленная в протоколе об административном правонарушении, не является окончательной, как это представляется некоторыми авторами¹. Поскольку оценка собранных в ходе производства по делу об административном правонарушении фактических данных об обстоятельствах, закрепленных в статье 26.1 КоАП РФ, завершается только на стадии рассмотрения дела по существу, то окончательная правовая квалификация деяния оформляется в постановлении о назначении административного наказания либо в постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Данная позиция нашла отражение в разъяснениях, данных Пленумом

¹ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 93; Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 138–139.

Верховного Суда Российской Федерации¹ и Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации². Так, в случае неправильной квалификации деяния в протоколе об административном правонарушении перекалфикация действий (бездействия) лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства возможна при рассмотрении дела либо при пересмотре постановления или решения по делу об административном правонарушении, при условии, что это не ухудшает положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменяет подведомственности его рассмотрения.

Далее перейдем к нормативным требованиям, описывающим порядок составления протокола об административном правонарушении который включает в себя следующие действия.

1. Лицу, в отношении которого возбуждено дело, его представителю в ходе составления протокола об административном правонарушении под роспись разъясняются процессуальные права, обязанности и ответственность, предусмотренные КоАП РФ.

2. Протокол об административном правонарушении предъявляется для ознакомления лицу, в отношении которого возбуждено дело, его представителю. Указанные лица вправе представить свои объяснения, замечания по существу установленных административным органом нарушений действующего законодательства, а также содержанию протокола, которые подлежат обязательному занесению в протокол, либо прилагаются к нему.

3. Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом его составившим, лицом, в отношении которого

¹ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возбуждено дело, либо его представителем. В случае отказа лица, привлекаемого к административной ответственности от подписания протокола, либо его неявке в юрисдикционный орган при условии надлежащего извещения о времени и месте составления протокола об административном правонарушении в последнем делается соответствующая запись. При этом лицу, отказавшемуся подписать протокол, должна быть предоставлена возможность дать объяснение причин отказа, которое заносится в протокол.

4. Копия протокола об административном правонарушении вручается лицу, в отношении которого возбуждено дело, либо его представителю, а также потерпевшему. При неявке лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо его представителя в административный орган при условии надлежащего извещения о времени и месте составления протокола его копия направляется почтой.

Следует более подробно остановиться на процессуальных фигурах представителя физического лица и законных представителях юридического лица, порядке уведомления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о месте, дате и времени составления протокола, поскольку правоприменительная практика содержит немало примеров неверного разрешения данных вопросов.

В силу части 2 статьи 25.4 КоАП РФ руководитель, иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица, являются его законными представителями. Данный перечень является закрытым, поэтому представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель его филиала или подразделения, законным представителем не является¹.

¹ П. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Профессором П.И. Кононовым¹ обоснованно поднят вопрос о весьма ограниченном количестве субъектов, способных в соответствии с вышеприведенными нормативными положениями являться законными представителями юридического лица, что не способствует своевременности рассмотрения дел об административных правонарушениях и обеспечению функций реального представительства. Автором выдвинуты аргументированные предложения о расширении перечня законных представителей юридического лица, предусмотренного статьей 25.4 КоАП РФ, такими субъектами, как:

– руководитель филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иной работник юридического лица, действующий на основании доверенности;

– работник юридического лица, являющийся в соответствии с выполняемыми им функциями и возложенными на него трудовыми (служебными) обязанностями ответственным за соблюдение правил, норм и требований, в связи с нарушением которых в отношении юридического лица было возбуждено дело об административном правонарушении.

Права, принадлежащие физическим лицам и законным представителям юридических лиц на участие в составлении протокола об административном правонарушении на основании статьи 25.5 КоАП РФ, могут осуществляться ими как лично, так и через адвоката или иное лицо, действующее на основании доверенности. Как подчеркнуто в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, подтверждением полномочий защитника или иного лица служит доверенность, в том числе общего характера, содержащая полномочия на участие в неопределенном

¹ Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах применения и совершенствования КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

числе административных дел¹. Указанные субъекты пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, включая право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

В целях обеспечения возможности реализации прав, предусмотренных статьей 28.2 КоАП РФ, должны приниматься необходимые и достаточные меры². В силу статьи 25.15 КоАП РФ лица, участвующие в административно-юрисдикционном процессе, могут уведомляться о времени и месте составления протокола об административном правонарушении с использованием любых средств связи и доставки, позволяющих зафиксировать факт получения данной информации. Кроме того, лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается извещенным о времени и месте составления протокола, когда от органа связи по его месту жительства поступили сообщения: об отсутствии адресата по указанному адресу, о его фактическом непроживании по этому адресу, отказе от получения почтового отправления, либо возвращении последнего с отметкой об истечении срока хранения³.

Анализ состоявшихся судебных решений по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что надлежащее извещение о времени и месте составления протокола об административном правонарушении может быть осуществлено посредством почтовой⁴, телефонной¹, факсимильной², телеграфной³ связи,

¹ П. 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ П. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2012 по делу № А03-8577/2012. URL: <http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/f90f3621-a4c6-412b-83e7->

электронной почты⁴, вручения соответствующего уведомления лицу под расписку⁵.

Признавая ненадлежащими уведомления о времени и месте составления протокола, направляемые лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, судебные инстанции, как правило, исходят из того, что в тексте такого извещения в обязательном порядке должны содержаться следующие сведения: дата, время и место его отправления, способ связи; данные должностного лица административного органа, направившего извещение; сведения о лице, получившем извещение (фамилия, имя и отчество, должность); указание на дату и время составления протокола об административном правонарушении и местонахождение административного органа. Следует подчеркнуть, что уведомление о дате и времени, месте составления протокола об административном правонарушении необходимо, прежде всего, для реализации лицом, привлекаемым к ответственности, предоставленных ему законом процессуальных прав, предусмотренных статьей 28.2 КоАП РФ. Поэтому период времени между направлением извещения и составлением протокола должен быть достаточным для обеспечения реальной возможности участия лица в данном процессуальном действии⁶.

33ca5ea841be/A03-8577-2012_20121025_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Официальный сайт высшего Арбитражного суда РФ. – Дата обращения: 17.02.2014.

¹ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2009 по делу № А79-5273/2009.http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/c2aa85b3-8562-46d5-be46-617270e2aaca/A79-5273-2009_20090806_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 17.02.2014.

² Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.10.2012 по делу № А40-99906/12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 19.07.2010 по делу № А-32-16813/2010-58/262-121 АЖ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Решение Арбитражного суда Республики Дагестан от 31.07.2012 по делу № А15-622/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2012 по делу № А03-8578/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b2ccd698-6e50-470f-a68a-a1f5383a757b/A03-8578-2012_20121022_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 17.02.2014.

⁶ Решением Арбитражного суда Калужской области от 24.12.2012 по делу № А23-4473/2012, существенным нарушением процедуры привлечения к административной

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указал, что доказательством надлежащего извещения законного представителя юридического лица о составлении протокола также может служить выданная им доверенность на участие в конкретном административном деле¹. При этом наличие общей доверенности на представление интересов лица без указания на полномочия по участию в конкретном административном деле само по себе доказательством надлежащего извещения не является².

Важность протокола об административном правонарушении подчеркнута в целом ряде постановлений Пленумов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации³ и Верховного Суда Российской Федерации⁴, в которых вопросам его составления и оценки уделено значительное внимание. Так, при решении вопроса о привлечении к административной ответственности необходимо проверять соблюдение положений статьи 28.2 КоАП РФ в части требований, предъявляемых к процессуальному

ответственности признано извещение ЗАО о месте и времени составления протокола за 6 часов до производства данного процессуального действия в г. Жуков Калужской области, куда представители ЗАО должны были прибыть из г. Вологды. Указанное извещение признано судом ненадлежащим, в связи с чем постановление о назначении административного наказания признано незаконным и отменено. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ П. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 24 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»; Решение Арбитражного суда Алтайского края от 30.08.2012 по делу № А03-11492/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ»; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оформлению протокола об административном правонарушении¹, правильности его содержания с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем².

В соответствии с частью 3 статьи 26.2 КоАП РФ использование доказательств, полученных с нарушением закона, не допускается. По мнению многих исследователей³, недостатки протокола об административном правонарушении, носящие как формальный, так и содержательный характер служат основаниями для признания недопустимым и утраты юридической силы данным доказательством, лишь в случае их существенности. Системный анализ положений, закрепленных в статьях 30.7, 30.17 КоАП РФ и в решениях высших судебных инстанций⁴, позволяет сформулировать критерии для определения существенности нарушений, допускаемых при составлении протокола об административном правонарушении.

Во-первых, формальное отсутствие в протоколе об административном правонарушении данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений, значимых для разрешения конкретного дела об административном правонарушении, а также нарушение процедуры составления протокола об административном правонарушении и его процессуального оформления, не позволяющие всесторонне и полно его рассмотреть. Например, к отмене решений о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений в

¹ П. 17 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

³ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 106; Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – 143 с.

⁴ П. 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»; п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

области охраны окружающей среды приводят: составление протокола об административном правонарушении неуполномоченным лицом¹; неуведомление лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении о времени и месте составления протокола²; отсутствие в протоколе об административном правонарушении описания события правонарушения и обстоятельств его совершения³.

Во-вторых, невозможность устранения допущенных при оформлении протокола об административном правонарушении нарушений в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении. В частности, Верховным Судом Российской Федерации существенным недостатком протокола об административном правонарушении признается непредоставление при его составлении переводчика лицу, не владеющему языком, на котором ведется производство⁴. Анализ судебной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды позволяет к числу существенных недостатков отнести неразъяснение лицу, привлекаемому к административной ответственности при составлении протокола об административном правонарушении процессуальных прав и обязанностей, в том числе права на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

Несущественными недостатками являются: нарушение сроков составления протокола об административном правонарушении и его направления для рассмотрения; неуказание адресов места жительства

¹ Решение Арбитражного суда Республики Марий Эл от 28.02.2012 по делу № А38-7046/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 09.08.2012 по делу № А12-16320/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 по делу № А36-5587/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1bc43014-1ae7-4c76-8deb-1d37b84cc674/A36-5587-2012_20121225_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf

Официальный сайт Высшего Арбитражного суда РФ. – Дата обращения: 14.02.2014.

⁴ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

свидетелей и полного наименования должности лица, его составившего¹; различные технические ошибки, не влияющие на правильность описания события правонарушения, обстоятельств его совершения, правовой квалификации деяния².

Статья 234 КоАП РСФСР не устанавливала срока, в течение которого должен быть составлен протокол об административном правонарушении. Представляется, что должностное лицо могло составить протокол в период с момента выявления события административного правонарушения до истечения сроков давности привлечения к административной ответственности. В части 1 статьи 28.5 КоАП РФ законодатель, учитывая необходимость оперативного и своевременного производства по делам об административных правонарушениях, установил общее правило, согласно которому протокол должен составляться немедленно после выявления противоправного деяния. Однако для составления протокола, являющегося процессуальным актом возбуждающим дело об административном правонарушении, помимо соответствующих поводов, предусмотренных статьей 28.1 КоАП РФ, то есть собственно факта выявления правонарушения, необходимы достаточные данные, на основании которых должностное лицо компетентного органа может сделать предварительный вывод о наличии в совершенном деянии признаков конкретного правонарушения, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ, либо законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим очевидно, что немедленное составление протокола возможно при выявлении далеко не всех административных правонарушений. Например, по так называемым материальным составам, обязательным признаком которых являются

¹ Решение Омского областного суда от 05.04.2011 № 77-120/89/2011 по жалобе на постановление № 154 от 24.11.2010 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Решение Ленинградского областного суда от 19.01.2010 № 7-9/2010 по жалобе на постановление № 000201/6/2 от 13.11.2009 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наступление негативных последствий, немедленное составление протокола об административном правонарушении не будет способствовать достижению задач административно-юрисдикционного производства. По делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды определение вредных последствий противоправных деяний, либо потенциальной опасности из возникновения в обязательном порядке предусмотрено: статьей 8.3, частью 2 статьи 8.6, частью 2 статьи 8.7, статьей 8.9, частями 1 и 4 статьи 8.13, статьей 8.21, частью 2 статьи 8.31, статьей 8.35, статьей 8.38 КоАП РФ. На наш взгляд, предпочтительнее возбудить дело по указанным составам, составив не протокол об административном правонарушении, а один из протоколов, являющихся мерами обеспечения производства, а именно осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов. В дальнейшем, при анализе фактических данных, полученных в ходе непосредственного наблюдения события правонарушения, либо его следов, а также зафиксированных в иных протоколах и результатах проведенных лабораторных исследований, должностное лицо получит необходимый объем сведений для установления всех элементов и признаков состава, что, в конечном счете, обеспечит правильную квалификацию совершенного правонарушения. Именно поэтому в частях 2 и 3 статьи 28.5, статье 28.7 КоАП РФ предусмотрены исключения из общего правила о незамедлительном составлении протокола об административном правонарушении. Так, в случае если требуется дополнительное выяснение обстоятельств произошедшего, данных о физическом или юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело, протокол об административном правонарушении может быть составлен в течение двух суток с момента выявления правонарушения, а при проведении административного расследования по правонарушениям, предусмотренным частью 1 статьи 28.7 КоАП РФ, в том числе в области охраны окружающей среды – по окончании такого расследования, срок которого может быть продлен до шести месяцев.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации¹ указал, что сроки составления протокола об административном правонарушении, указанные в КоАП РФ, не являются пресекательными, то есть их нарушение не является основанием для утраты доказательством юридической силы. Однако необходимо учитывать, что протокол об административном правонарушении должен быть составлен в течение срока давности привлечения к административной ответственности, предусмотренного статьей 4.5 КоАП РФ.

Центральная роль протокола об административном правонарушении подчеркнута в части 2 статьи 29.7 КоАП РФ, устанавливающей, что рассмотрение дела по существу фактически начинается с оглашения протокола об административном правонарушении. Данное положение подтверждает, что протокол об административном правонарушении является ключевым процессуальным актом, а содержащиеся в нем сведения образуют ядро доказательственной информации. В связи с этим возникает вопрос о возможности привлечения лица к административной ответственности при нарушении процедуры составления протокола об административном правонарушении и в случае признания такого протокола недопустимым доказательством.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ процессуальные нарушения, допущенные при составлении протокола об административном правонарушении, неточность и неполнота его содержания, восполнение которых при рассмотрении дела невозможно, являются основанием для возвращения протокола и других материалов дела в орган или должностному лицу. Процессуально это оформляется на стадии подготовки дела к рассмотрению путем вынесения определения, которое должно быть мотивированным, содержать указание на недостатки протокола

¹ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и других материалов дела, требующие устранения¹. Аналогичные разъяснения даны Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в отношении дел об административных правонарушениях, рассматриваемых в рамках арбитражного судопроизводства². То есть возможность привлечения лица к ответственности в случае нарушения процессуальных норм, допущенных при составлении протокола об административном правонарушении, законодатель и судебная практика связывают со стадией производства по делу, на которой выявлены данные нарушения. Следует отметить, что правоприменительная практика не аутентичным образом подходит к разрешению последствий обнаружения нарушений закона на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по существу. Так, согласно разъяснениям, содержащимся в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации³, при установлении факта составления протокола неправомочными лицами, неправильного составления протокола, либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, суд принимает решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности. В то же время Пленум Верховного Суда Российской Федерации⁴ не предусматривает вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении в случае

¹ П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ П. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

выявления на стадии рассмотрения дела по существу вышеуказанных существенных недостатков и нарушений, допущенных при составлении протокола об административном правонарушении.

По мнению профессора Д.Н. Бахраха, дело об административном правонарушении не может быть рассмотрено без протокола¹. Действительно, учитывая, что протокол об административном правонарушении, являясь наиболее значимым из всех средств доказывания, одновременно выступает процессуальным актом, на основании которого возбуждается производство по делу, в случае его признания недопустимым и исключения из числа доказательств органом или должностным лицом, судом, принимая во внимание положения статьи 1.5 КоАП РФ, на основании пункта 1 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ по результатам рассмотрения должно быть вынесено постановление о прекращении производства по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Таким образом, протокол об административном правонарушении – это процессуальный документ, составляемый специально уполномоченными должностными лицами юрисдикционных органов в порядке, предусмотренном КоАП РФ, закрепляющий фактические данные, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении и необходимые для его рассмотрения дела по существу, в том числе о событии и других обстоятельствах правонарушения, о лице его совершившем, о наличии в деянии всех элементов и признаков состава административного правонарушения, содержащий правовую оценку деяния, совершенного физическим или юридическим лицом.

Проведенное нами исследование подтверждает ключевую роль протокола об административном правонарушении в качестве основной процессуальной формы, посредством которой фиксируются фактические данные, подлежащие выяснению в ходе административно-юрисдикционного производства, в том числе по делам об административных правонарушениях

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – М.: Эксмо, 2006. – С. 474–475.

в области охраны окружающей среды. Место рассматриваемого средства доказывания обусловлено обязательностью составления протокола об административном правонарушении, множественностью и значимостью выполняемых им функций, а также важностью сведений, составляющих содержание протокола. Отводя протоколу об административном правонарушении особую роль в процессе доказывания, законодатель предъявляет жесткие требования к его содержательной части и процедуре составления, направленные на обеспечение полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела. Системное толкование правовых норм, закрепленных в главах 28-29 КоАП РФ, примеры судебной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды позволяют сделать вывод, что в случае выявления существенных нарушений закона, допущенных при составлении протокола, неточностей и неполноты его содержания протокол об административном правонарушении должен признаваться недопустимым доказательством. В этом случае судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, утрачивают возможность легального использования фактических данных о событии и обстоятельствах правонарушения, виновности лица в его совершении, закрепленных в протоколе, а производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению.

§ 2. Иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю; изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов

В соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ к числу средств доказывания по делам об административных правонарушениях относятся иные протоколы, составление которых предусмотрено действующим законодательством об административных правонарушениях. Как показывает

анализ правоприменительной и судебной практики, роль таких протоколов в установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, достаточно велика. Уполномоченное лицо на их основе формирует доказательства по делу, обнаруживает вещественные доказательства, доказывает причастность к правонарушению лица, в отношении которого возбуждено дело, и способствует обеспечению составления полноценного основного протокола¹, то есть протокола об административном правонарушении.

По делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в качестве доказательств используются следующие виды иных протоколов, предусмотренных КоАП РФ:

- осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, находящихся там вещей и документов;
- изъятия вещей и документов;
- взятия проб и образцов.

Несмотря на широкое использование и значимость иных протоколов, их правовая регламентация нуждается в существенной доработке. Так, глава 26 КоАП РФ, посвященная доказательствам в административно-юрисдикционном процессе, ограничивается лишь указанием в части 2 статьи 26.2 КоАП РФ на возможность применения иных протоколов для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания, не раскрывая при этом понятия «иные протоколы». Самостоятельной статьи, регламентирующей порядок составления иных протоколов и собственно перечень протоколов, использование которых допускается в производстве по делам об административных правонарушениях, в КоАП РФ также не имеется. В связи с этим предлагаем дополнить главу 26 КоАП РФ положениями, предусматривающими общие требования к форме и

¹ Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2005. – С. 188.

содержанию иных протоколов, процедуре их составления, о чем далее и пойдет речь.

Исследование порядка составления протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов будет производиться нами на основе системного толкования положений статей 26.1-26.2, 27.8, 27.10, 28.2 КоАП РФ, практики рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды. При этом правовые нормы, регламентирующие оформление рассматриваемых протоколов мы разделим на две группы, включив в первую из них, требования к содержанию протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов и процедуре их составления. Вторую группу образуют специальные требования, отражающие особенности составления каждого из названных протоколов, используемых по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Протоколы осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов должны содержать следующую информацию.

1. Дата, время и место составления протокола, должностное положение, фамилия и инициалы лица, оформившего протокол. Данная информация необходима для оценки наличия у должностного лица полномочий на составление протокола, проверки законности его оформления.

2. Подробное описание хода процессуального действия, обстоятельств, имеющих значение для дела об административном правонарушении, выявленных при его производстве.

3. Результаты процессуального действия в виде обнаруженных, изъятых вещей и документов, полученных проб и образцов, их идентификационных признаках.

4. Данные о применении технических средств, приобщенных к протоколу носителях информации.

Далее перейдем к общим нормативным требованиям, описывающим порядок производства процессуального действия и правила составления протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов.

1. Перед началом процессуального действия участвующим лицам под роспись разъясняются процессуальные права, обязанности и ответственность, предусмотренные КоАП РФ, порядок его проведения.

2. Протокол предъявляется для ознакомления всем участвовавшим лицам, которые вправе представить свои объяснения, замечания относительно хода и результатов процессуального действия, а также по содержанию протокола, подлежащие обязательному занесению в протокол, либо прилагающиеся к нему.

3. Протокол подписывается должностным лицом его составившим, понятыми и другими участниками процессуального действия. В случае отказа участвующих лиц от подписания протокола в последнем делается соответствующая запись. При этом лицу, отказавшемуся подписать протокол, должна быть предоставлена возможность дать объяснение причин отказа, которое заносится в протокол.

4. Копия протокола процессуального действия вручается заинтересованному лицу.

Следует отметить, что действующее законодательство, судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды признают протоколы осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, наряду с протоколом об административном правонарушении, важными средствами доказывания. Именно исходя из значимой роли фактических данных, содержащихся в таких протоколах, для принятия решения по делу об административном правонарушении, в пункте 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ законодатель

предписывает до рассмотрения дела об административном правонарушении по существу устранить недостатки, связанные с оформлением протоколов неправомочными лицами, их неправильное составление, либо неполноту, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу. Аналогичные разъяснения даны в Постановлениях Пленумов Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации¹ и Верховного Суда Российской Федерации².

В предыдущем параграфе нами широко освещались основания признания недопустимым и утраты юридической силы протокола об административном правонарушении. Учитывая общность правовой природы протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов и протокола об административном правонарушении, выражающейся в том, что данные документы являются допустимыми процессуальными формами, актами возбуждения дела об административном правонарушении, сделанные ранее выводы в полной мере можно перенести на рассматриваемые в настоящем параграфе иные протоколы, используемые по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды. Так, не все недостатки формального или содержательного характера протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов лишают возможности их использования в доказывании, а только имеющие существенный характер. Признаками существенности нарушений, допускаемых при составлении исследуемых нами иных протоколов, является отсутствие в них сведений, предусмотренных статьями 26.5, 27.8, 27.10 КоАП РФ, не соблюдение процедуры составления протокола, имеющее неустранимый характер,

¹ П. 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ставящее под сомнение достоверность выявленных фактических данных, имеющих значение для дела и результатов процессуального действия.

Приведем ряд примеров из судебной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, по которым собранные административными органами доказательства признавались недопустимыми в связи с нарушением процессуального порядка их получения. Так, неприобщение к протоколам осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов результатов использования технических средств, несоблюдение положений КоАП РФ в части проведения процессуальных действий в присутствии понятых влечет правовые последствия, предусмотренные частью 3 статьи 26.2 КоАП РФ¹.

Таким образом, от соблюдения выделенных нами выше требований к содержательной части иных протоколов, порядку производства процессуального действия и правилам составления протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, напрямую зависит возможность последующего использования выявленных фактических данных и результатов для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

Перейдем к рассмотрению протокола осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), а также находящихся там вещей и документов, обратив внимание на специальные процессуальные требования, отражающие особенности его составления и доказательственное значение по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

¹ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 03.04.2012 по делу № А33-18844/2011. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b0e95fba-4c79-4517-afa6-d8eacc13811a/A33-18844-2011_20120403_Postanovlenie%20apelljacji.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.02.2014; Решение Арбитражного суда Саратовской области от 21.12.12 по делу № А57-19022/2012; Решение Арбитражного суда Алтайского края от 29.08.2012 по делу № А03-9204/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что КоАП РСФСР не предусматривал возможности проведения такого осмотра. Действующее законодательство об административных правонарушениях наделяет протокол осмотра помещений и территорий различными функциями. Во-первых, в соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ протокол осмотра выступает одним из средств доказывания, то есть предусмотренной законом процессуальной формой. Во-вторых, в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов является мерой обеспечения в административно-юрисдикционном процессе, целями которой в том числе являются пресечение правонарушения и обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела. Кроме того, в соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ с момента составления протокола осмотра помещений и территорий возбуждается дело об административном правонарушении. То есть основанием для составления протокола такого осмотра является выявление достаточных признаков административного правонарушения.

Обращает на себя внимание несовершенство правового регулирования данной меры обеспечения. Так, в пункте 3 части 1 статьи 27.1 КоАП РФ упоминается осмотр помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, принадлежащих только юридическому лицу, однако уже в статье 27.8 КоАП РФ говорится об аналогичной мере в отношении как юридического лица, так и индивидуального предпринимателя. Представляется необходимым внесение соответствующих дополнений в статью 27.1 КоАП РФ для устранения указанных противоречий.

Помещениями, принадлежащими юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), являются не только объекты недвижимого имущества, на которые у данных субъектов есть право собственности, но и объекты, находящиеся в распоряжении данных субъектов на других законных основаниях (например, по договору аренды).

В соответствии с частью 1 статьи 27.8 КоАП РФ осмотр производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, двух понятых.

Процессуально осмотр помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), находящихся там вещей и документов оформляется протоколом, в котором указываются осмотренные территории и помещения, все обнаруженные предметы и документы, описываются в той последовательности, в какой производился осмотр, и в том виде, в каком обнаруженное наблюдалось в момент осмотра, приводится информация о способах упаковывания изымаемых объектов. Выявленные в ходе осмотра предметы и документы должны быть предъявлены понятым и другим участникам процессуального действия, их внимание должно быть обращено на обстоятельства, имеющие значение для дела об административном правонарушении.

Протокол осмотра помещений и территорий, находящихся там вещей и документов – это процессуальный документ, составляемый специально уполномоченными должностными лицами юрисдикционных органов в порядке, предусмотренном КоАП РФ, закрепляющий результаты осмотра объектов, принадлежащих юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю, в виде установленных в ходе его проведения фактических данных, имеющих значение для дела, обнаруженных вещей и документах, используемый в производстве по делам об административных правонарушениях для установления обстоятельств, указанных в статье 26.1 КоАП РФ.

Исследуя процедуру осмотра помещений и территорий, следует отметить, что КоАП РФ не предусматривает обязательного участия законного представителя юридического лица либо индивидуального предпринимателя в производстве осмотра. Однако протокол осмотра

помещений и территорий, помимо иных участников (должностного лица, понятых) должен быть подписан законным представителем юридического лица и индивидуальным предпринимателем. При этом необходимо учитывать, что законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Указанный перечень законных представителей юридического лица является закрытым, поэтому представитель юридического лица, действующий на основании доверенности, в том числе руководитель филиала или подразделения, законным представителем не является¹. Таким образом, протокол осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), находящихся там вещей и документов, по общему правилу, должен быть подписан именно законным представителем юридического лица либо самим индивидуальным предпринимателем. Только в случаях, не терпящих отлагательства, протокол осмотра может быть подписан иным представителем юридического лица или представителем индивидуального предпринимателя. К сожалению, ни КоАП РФ, ни разъяснения высших судебных инстанций Российской Федерации не содержат перечня таких случаев либо определенных критериев, которыми должно руководствоваться должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, для признания случаев не терпящими отлагательства. Например, автор комментария к КоАП РФ² к таковым относит проведение осмотра при пресечении административного правонарушения. Представляется, что к случаям, не терпящим отлагательства, в частности, должны относиться факты уклонения законного представителя юридического лица или индивидуального

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Агапов А.Б. Постатейный комментарий к КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предпринимателя от участия в процедуре подписания протокола осмотра. Вместе с тем копия протокола осмотра помещений и территорий в соответствии с частью 6 статьи 27.8 КоАП РФ может быть вручена как законному представителю юридического лица и индивидуальному предпринимателю, так и их представителям.

На фигуре законного представителя юридического лица, порядке и способах надлежащего уведомления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, мы подробно останавливались в предыдущем параграфе. Учитывая единство правовой природы протокола об административном правонарушении и протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, сделанные ранее выводы в полной мере могут быть отнесены и к последним.

Анализ дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует о важности результатов осмотра помещений и территорий в доказывании обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 КоАП РФ¹. Затягивание с проведением осмотра либо отказ от его проведения в дальнейшем могут стать основанием для освобождения лица от административной ответственности в связи с недостаточностью представленных доказательств². Закрепленные в протоколах осмотра помещений и территорий сведения об обнаружении отходов производства и потребления; выявлении нарушений установленных правил обращения с пестицидами и агрохимикатами, экологических требований; о снятии (перемещении) плодородного слоя почвы; о незаконной рубке или повреждении лесных насаждений, могут использоваться для установления

¹ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.12.12 по делу № А56-60155/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20.02.2008 по делу № А07-8924/07. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/a8779b2b-84b6-4089-b9f8-5a164bdf1f0f/A07-8924-2007_20080220_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf.

Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014; Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 04.10.2006 по делу № А65-18033/2006-СА3-43. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

объективной стороны правонарушений в области охраны окружающей среды.

Таким образом, своевременный и тщательный осмотр помещений и территории, проведенный по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды позволяет получить необходимые данные о событии правонарушения, обстоятельствах его совершения, характере и размере причиненного ущерба.

Далее рассмотрим порядок осуществления изъятия вещей и документов, специальные процессуальные требования к оформлению соответствующего протокола, его доказательственное значение по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Протокол изъятия вещей и документов, являясь процессуальным актом, возбуждающим дело об административном правонарушении, представляет собой принудительную меру обеспечения производства, направленную на прекращение применения орудий совершения административного правонарушения и предметов, полученных в результате противоправных деяний, а также процессуальной формой закрепления фактических данных о событии правонарушения. Полномочиями по изъятию вещей и документов обладают должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях.

В части 2 статьи 27.10 КоАП РФ, предусматривающей возможность изъятия вещей и документов в ходе осмотра территорий и помещений, обращает на себя внимание отсутствие индивидуального предпринимателя, объекты недвижимого имущества которого наряду с юридическим лицом в силу положений статьи 27.8 КоАП РФ являются объектами осмотра территорий и помещений. Представляется, что для устранения данного пробела необходимо дополнить часть 2 статьи 27.10 КоАП РФ указанием на территории и помещения индивидуального предпринимателя, где могут быть изъяты вещи, являвшиеся орудиями совершения или предметами

административного правонарушения, и документы, имеющие значение для дела об административном правонарушении.

В отличие от статьи 244 КоАП РСФСР, ранее регламентировавшей изъятие вещей и документов, в статье 27.10 КоАП РФ детально изложен порядок производства данного процессуального действия, специальные требования к содержанию протокола. В частях 1 и 2 статьи 27.10 КоАП РФ определены различия между категориями «вещи» и «документы». Под вещами понимаются орудия или предметы правонарушения, а категорией документов охватываются все текстовые носители информации, содержащие данные, имеющие значение для дела об административном правонарушении. По нашему мнению, законодатель необоснованно ограничил возможность изъятия вещей случаями их отнесения к орудиям или предметам правонарушения. Представляется, что реализации задач административно-юрисдикционного процесса в большей степени способствует нормативное положение, в соответствии с которым в ходе производства по делам об административных правонарушениях может быть осуществлено изъятие любых вещей, имеющих значение для дела, по аналогии с изъятием документов.

В силу части 5 статьи 27.10 КоАП РФ изъятие вещей и документов оформляется путем составления отдельного протокола либо соответствующей записи в протоколах иных процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ, в ходе которых обнаружены и изъяты вещи, а именно: в протоколах доставления, об административном задержании, осмотра места совершения административного правонарушения.

В протоколе изъятия вещей и документов помимо сведений общего характера, подлежащих отражению в любом из рассматриваемых нами иных протоколов, используемых по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, указывается место, обстоятельства обнаружения объектов, способ их упаковывания. Кроме того, изымаемые в ходе процессуального действия предметы и документы должны быть

предъявлены понятым и другим участникам процессуального действия, их внимание должно быть обращено на обстоятельства, имеющие значение для дела об административном правонарушении.

Следует согласиться с К.В. Ребецом¹ в том, что в протоколе изъятия вещей и документов, иных протоколах, содержащих информацию об их изъятии, необходимо фиксировать имеющиеся в них признаки, свидетельствующие о совершении определенного административного правонарушения. Данная позиция нашла отражение в практике рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды².

Протокол изъятия вещей и документов – это процессуальный документ, составляемый специально уполномоченными должностными лицами юрисдикционных органов в порядке, предусмотренном КоАП РФ, в котором фиксируются обнаруженные и изъятые в ходе процессуального действия объекты, имеющие значение для дела об административном правонарушении, используемый в производстве по делам об административных правонарушениях для установления обстоятельств, указанных в статье 26.1 КоАП РФ.

В производстве по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды подлежат изъятию следующие вещи и документы: орудия незаконных рубок и лова; незаконно вырубленные (поврежденные) деревья и кустарники; объекты животного мира и водные биологические ресурсы, полученные в результате незаконной охоты, нарушения правил рыболовства и добычи водных биоресурсов; документы, содержащие общую информацию о юридическом лице и индивидуальном предпринимателе (свидетельство о государственной регистрации, постановке на налоговый учет, устав и пр.); правоустанавливающие документы на

¹ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 123.

² Решение Арбитражного суда Пермского края от 16.02.2010 по делу № А50-434/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

земельные участки и находящиеся на них объекты; судовые журналы; разрешительные документы – договоры на рубку лесных насаждений, на производство лесовосстановительных работ; разрешения (лицензии) на право пользования недрами, водными объектами, на выброс вредных и загрязняющих веществ.

В ряде случаев без изъятия вещей и предметов невозможно назначить административное наказание. Так, часть 2 статьи 8.17 КоАП РФ в качестве наказания за нарушение правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов предусматривает наложение административного штрафа, размер которого определен в долях от стоимости водных биологических ресурсов, явившихся предметом административного правонарушения. То есть ненадлежащее осуществление производства по делу об административном правонарушении, выражающееся в неизъятии предметов противоправных действий, приведет к невозможности привлечения виновного лица к ответственности по части 2 статьи 8.17 КоАП РФ. Примером этого служит решение Арбитражного суда Сахалинской области от 19.01.2011 по делу № А59-5136/2010¹.

В практике юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды взятие проб и образцов применяется достаточно широко. Значительное число составов административных правонарушений, содержащихся в главе 8 КоАП РФ, предусматривает обязательное установление последствий от действий (бездействия) виновного лица. Например, в виде уничтожения плодородного слоя почвы, порчи земель и ухудшения их качественного состояния; загрязнения недр и гидроминеральных ресурсов; загрязнения, засорения, истощения водных объектов; вредного физического воздействия на атмосферный воздух или его загрязнения; загрязнения лесов и иного негативного воздействия на них; гибели, сокращения численности либо

¹ Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 19.01.2011 по делу № А59-5136/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нарушения среды обитания животных; массовой гибели рыбы или других водных животных, уничтожения в значительных размерах кормовых запасов. В связи с этим пробы и образцы, как правило, изымаются для использования в доказывании характера и размера вреда, причиненного административным правонарушением. Полученные по результатам исследования фактические данные позволяют определить количество и концентрацию вредных веществ, доказать факты загрязнения, гибели объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Действующими нормативно-правовыми актами утверждены методики отбора проб и образцов¹, а также различные ГОСТ², содержащие общие требования к изъятию указанных объектов.

Неполучение необходимых проб и образцов по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды приводит к принятию решений об отмене постановлений о назначении административного наказания³.

¹ Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах, утверждена Минтопэнерго России 01.11.95 (отбор проб грунта и воды, загрязненных нефтепродуктами и методы их анализа); Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утверждены Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды 06.09.1999; Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержден Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству, 1993 год; Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждена Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13.04.2009 № 87; Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, утверждена Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 11.02.1998 № 81. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Утверждены приказами Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии 18.12.2008 № 490-ст, от 15.12.2009 № 854-ст; постановлением Госстандарта России от 21.04.2000 № 118-ст и др. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Решение Арбитражного суда Кировской области от 02.11.2011 по делу № А28-7491/2011; Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 08.05.2009 по делу № А59-1478/2009; Постановления Второго арбитражного апелляционного суда по делам № А29-3104/2012 от 16.08.2012, № А17-2748/2011 от 31.10.2011. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/7e139951-9531-419b-9c17-bad41378b7d7/A29-3104-2012_20120816_Postanovlenie%20apelljacji.pdf; URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b6e06b39-e67f-488f-a596-6196a4c69d56/A17-2748-2011_20111031_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 28.08.2014.

Статья 26.5 КоАП РФ предоставляет должностному лицу, осуществляющему производство по делу об административном правонарушении, возможность брать образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов. Однако в качестве единственной цели данного процессуального действия указано проведение экспертизы в порядке статьи 26.4 КоАП РФ. В связи с этим некоторыми авторами¹ сделан вывод о том, что получение проб и образцов возможно, если только в ходе административно-юрисдикционного производства принято решение о проведении экспертизы. По нашему мнению, данные нормативные положения без каких-либо оснований ограничивают более широкое применение проб и образцов в доказывании и не соответствуют сложившейся практике производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Следуя буквальному толкованию нормы, содержащейся в части 1 статьи 26.5 КоАП РФ, можно прийти к выводу, что лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, вправе получать пробы и образцы исключительно для последующего использования в ходе экспертизы, назначенной по правилам статьи 26.4 КоАП РФ. Получается, что при изъятии определенных проб и образцов и невынесении в дальнейшем определения о назначении экспертизы их нельзя использовать в доказывании? Мы не можем согласиться с этим. Постараемся аргументировать свою позицию на основании анализа дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, находившихся в производстве управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Кировской области. Зачастую по данной категории дел изъятые пробы и образцы используются для проведения исследований в специализированных лабораториях, например, ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по

¹ Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Н.Г. Салищевой; изд. 7-е. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приволжскому федеральному округу» Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, Специализированная инспекция аналитического контроля КОГБУ «Кировский областной центр охраны окружающей среды и природопользования», результаты которых оформляются соответствующим протоколами анализа (лабораторных испытаний). В протоколах анализа отражаются: исследованные пробы и образцы; дата, время и место их отбора; условия отбора проб и образцов (атмосферное давление, температура); дата и время доставки в лабораторию и проведения анализа. Содержательную часть данных протоколов образуют сведения о результатах проведенного количественного химического анализа для выявления фактов превышения предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ. При проведении анализа используются различные методики выполнения измерений, утвержденные федеральными органами исполнительной власти и государственными учреждениями¹.

Итоговый результат такого рода исследований не будет являться экспертизой по делу об административном правонарушении, как это иногда представляют контролирующие и надзорные органы², поскольку никаких

¹ «Токсикологические методы контроля. Методика определения токсичности вод, почв и донных отложений по ферментативной активности бактерий (колориметрическая реакция). ПНД Ф Т 14.1:2:3:4.1-96, 16.2:2.2.1-96» (утверждена Минприроды РФ 20.03.1996); «ПНД Ф 13.1.33-02. Количественный химический анализ атмосферного воздуха и выбросов в атмосферу. Методика выполнения измерений массовой концентрации аммиака в пробах промышленных выбросов в атмосферу фотометрическим методом» (утверждена ФГУ «Центр экологического контроля и анализа» 06.08.2002); «ПНД Ф 16.3.55-08. Количественный химический анализ почв. Твердые бытовые отходы. Определение морфологического состава гравиметрическим методом» (утверждена ФГУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» 23.12.2008); «ПНД Ф 14.1:2:4.48-96. Количественный химический анализ вод. Методика измерений массовой концентрации ионов меди в питьевых, поверхностных и сточных водах фотометрическим методом с диэтилдитиокарбаматом свинца» (утверждена ФБУ «Федеральный центр анализа и оценки техногенного воздействия» 23.03.2011). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А21-220/2009 от 28.04.2009. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/47377876-c9e8-4576-a82c-bd2cef698b5f/A21-220-2009_20090428_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. – Дата обращения: 28.08.2014.

экспертных вопросов при направлении проб и образцов в специализированную лабораторию не ставится. В ходе их лабораторного анализа применяется необходимая методика, при соблюдении которой достигается результат в виде установления состава представленного вещества и его характеристик с определенной долей погрешности. Такие исследования могут использоваться в доказывании фактов причинения вреда окружающей среде, сопровождающегося превышением предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, путем определения вида и количества вредных веществ, что свидетельствует о наличии события административного правонарушения и в соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ должны оцениваться судьей, органом или должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении, в качестве документов, применение которых в административно-юрисдикционном производстве предусмотрено ст. 26.7 КоАП РФ, независимо от их названия: «экспертиза», «заключение эксперта». Основным отличием экспертизы от протоколов анализа (лабораторных испытаний) будет являться постановка перед лицами, обладающими специальными познаниями, вопросов, направленных на установление характера и степени негативного воздействия на окружающую природную среду, определение количественного размера причиненного ущерба, выявление причин и условий произошедшего.

В связи с этим предлагаем исключить из части 1 статьи 26.5 КоАП РФ положение, ограничивающее права лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, по взятию проб и образцов исключительно необходимостью проведения экспертизы, назначаемой в порядке, предусмотренном статьей 26.4 КоАП РФ.

В соответствии с частью 3 статьи 26.5 КоАП РФ изъятие проб и образцов оформляется протоколом, предусмотренным статьей 27.10 КоАП РФ. На наш взгляд, образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов должны получить самостоятельную процессуальную форму,

поскольку к протоколу изъятия вещей или документов рассматриваемые объекты не имеют отношения. В частности, статья 27.10 КоАП РФ говорит об орудиях административного правонарушения, то есть объектах материального мира, с использованием которых совершается противоправное деяние, однако образцы почерка, пробы и образцы товаров таковыми не являются. Это материальные объекты, сопровождающие правонарушение, сохранившие на себе его следы, их анализ позволит установить фактические обстоятельства правонарушения.

Подчеркивая важное доказательственное значение проб и образцов, различные авторы¹ выделяют следующие специальные требования к содержанию соответствующего протокола: фиксация места изъятия с составлением схем и идентификационных признаков предметов, пробы и образцы которых получены; наличие сведений о количестве отобранных проб с присвоением номера каждой пробе и образцу; информация о способах упаковки проб и образцов, условиях их транспортировки и хранения.

Полагаем, что составление самостоятельного протокола изъятия проб и образцов совершенно обоснованно и вызвано как особенностями изымаемых объектов, так и многочисленными ошибками, допускаемыми при их получении и оформлении протоколов.

Еще одним пробелом в правовом регулировании, на наш взгляд, является отсутствие в перечне возможных к получению объектов – образцов подписей. В этой связи в качестве примера обратимся к УПК РФ, где в статье 202 предусматривается возможность получения образцов для сравнительного исследования. Именно такая формулировка представляется наиболее удачной, поскольку, подразумевая различные виды образцов и проб, не требует приведения в КоАП РФ исчерпывающего перечня последних,

¹ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 125; Омельянюк Г.Г., Галинская А.Е. Использование специальных знаний в судопроизводстве по делам об экологических правонарушениях. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возможность получения которых имеется в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Учитывая изложенное, предлагаем следующую редакцию статьи 26.5 КоАП РФ:

«Статья 26.5. Получение образцов для сравнительного исследования

1. Должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, вправе в присутствии двух понятых получить необходимые пробы и образцы для сравнительного исследования.

2. При получении проб и образцов для сравнительного исследования могут применяться технические средства.

3. Получение проб и образцов для сравнительного исследования оформляется протоколом, в котором должны содержаться сведения о месте и времени их получения, наименовании предметов либо полные данные лица, с которых берутся пробы и образцы, их количестве, способе упаковки и обеспечения сохранности».

Протокол отбора проб и образцов – это процессуальный документ, составляемый специально уполномоченными должностными лицами юрисдикционных органов в порядке, предусмотренном КоАП РФ, в котором фиксируются полученные в ходе процессуального действия объекты для сравнительного исследования, необходимые для установления события административного правонарушения, характера и размера причиненного вреда.

Изучение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, находившихся в производстве управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Кировской области, свидетельствует о том, что в большинстве случаев фактические обстоятельства противоправных деяний устанавливаются в ходе мероприятий контроля, проведение которых регламентировано положениями ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Положения пункта 5 статьи 2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ наделяют должностных лиц государственных (муниципальных) органов в ходе проверочных мероприятий правами по обследованию используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении деятельности территорий, зданий и иных помещений, сооружений, оборудования, транспортных средств и перевозимых грузов; отбору образцов продукции, объектов окружающей и производственной среды. Согласно части 3 статьи 16 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ данные мероприятия по контролю должны быть зафиксированы в протоколах отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей и производственной среды.

Необходимо отметить, что нормы ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ не содержат каких-либо требований к содержанию и процедуре составления таких протоколов. Положения КоАП РФ, напротив, предъявляют требования к содержанию и форме закрепления сведений, полученных в результате производства осмотра территорий и помещений, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, а также к правилам производства соответствующих процессуальных действий.

Несоответствие положений ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и КоАП РФ в части правовой регламентации одноименных действий (осмотра территорий и помещений, изъятия вещей и предметов, отбора проб и образцов), полномочиями по совершению которых наделены должностные лица юрисдикционных органов, приводит к неоднозначности судебной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в решении вопросов допустимости использования в доказывании сведений, полученных в ходе мероприятий контроля (надзора).

Так, в постановлении Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда Российской Федерации от 30.03.2009 по делу № А66-10336/2008¹ признано обоснованным исключение судом первой инстанции из числа доказательств по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 8.14 КоАП РФ, акта об отборе образцов (проб) продукции, составленного на основании федерального закона от 08.08.2001 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ² без участия понятых. В основу принятого решения положена ссылка на то, что нормы данного закона, относящиеся к вопросам выявления и устранения нарушений законодательства, не должны противоречить КоАП РФ, имеющему большую юридическую силу. Таким образом, при взятии проб и образцов должностное лицо обязано составить протокол с соблюдением требований, предусмотренных КоАП РФ. Однако в аналогичном случае Арбитражный суд Краснодарского края при рассмотрении заявления об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по части 4 статьи 8.13 КоАП РФ в решении от 26.12.2012 по делу № А32-33460/2012³ указал следующее. Процессуальные действия по отбору проб и образцов, оформленные соответствующим актом от 22.08.2011 № 297, произведены в соответствии с положениями ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ, а не в рамках производства по делу об административном правонарушении. Поскольку КоАП РФ не содержит прямого запрета на использование доказательств, полученных до возбуждения дела об административном правонарушении, и не регламентирует порядок осуществления процедур в

¹ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда РФ от 30.03.2009 по делу № А66-10336/2008. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ad6ff930-8b40-4360-97fe-083e587d43c6/A66-10336-2008_20090330_Postanovlenie%20apeljacii.pdf. – Дата обращения: 27.06.2014.

² Действовал до вступления в силу ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

³ Постановление Арбитражного суда Краснодарского края от 26.12.2012 по делу № А32-33460/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

рамках мероприятий контроля (надзора), суд пришел к выводу о допустимости использования в доказывании сведений, отраженных в акте отбора проб и образцов. К такому же выводу пришел суд при рассмотрении заявления о признании незаконным и отмене постановления управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Саратовской области № 2176-5 от 23.03.2010 о привлечении к административной ответственности по статье 8.13 КоАП РФ¹.

Согласно части 1 статьи 26.7 КоАП РФ сведения, имеющие значение для дела об административном правонарушении, могут быть зафиксированы в документах.

Несмотря на то что в соответствии с положениями ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ процедуры отбора проб, осмотра и изъятия фиксируются соответствующими протоколами, в процесс доказывания по делам об административных правонарушениях они должны вовлекаться в качестве документов, а не предусмотренных КоАП РФ иных протоколов: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов, поскольку порядок составления документов до возбуждения дела об административном правонарушении КоАП РФ не регламентирован. Из толкования правовых норм, содержащихся в статьях 26.2, 26.7 КоАП РФ, следует, что использование в доказывании документов, к которым относятся протоколы отбора проб, осмотра и изъятия, полученные в соответствии с ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ, не связано с необходимостью их составления по правилам, предусмотренным КоАП РФ. Действующее законодательство об административных правонарушениях не запрещает использовать доказательства, полученные до возбуждения дела, для установления обстоятельств, указанных в статье 26.1 КоАП РФ и в полной мере признает в

¹ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.05.2010 по делу № А57-4637/2010. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/007b2145-8ccd-43a9-9e99-97d0042a593a/A57-4637-2010_20100603_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. – Дата обращения: 27.06.2014.

качестве таковых данные, полученные в ходе осуществления мероприятий контроля, если при проведении соответствующей проверки не были нарушены требования ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и административных регламентов государственных и муниципальных органов.

Таким образом, согласно части 3 статьи 26.2 КоАП РФ ключевую роль в решении вопроса о допустимости доказательств, закрепленных в протоколах осмотра территорий и помещений, изъятия вещей и документов либо взятия проб и образцов, составленных как в рамках проверки, так и в ходе административно-юрисдикционного производства, играет соблюдение требований, изложенных в ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и КоАП РФ, регламентирующих соответственно основания, порядок производства и оформления результатов мероприятий контроля (надзора) и процессуальных действий.

Подводя итог, считаем, что административный орган по своему усмотрению должен определять форму закрепления сведений, имеющих значение по делу об административном правонарушении. Однако, учитывая неоднозначность складывающейся судебной практики, должностным лицам целесообразно производить осмотры территорий и помещений, изъятие вещей и документов, получать пробы и образцы, оформляя результаты последних протоколами процессуальных действий с соблюдением положений КоАП РФ, а не одноименными актами, составленными в рамках мероприятий контроля, правовая регламентация которых не содержит особых процессуальных требований. Последнее, безусловно, значительно снижает доказательственную «привлекательность» таких документов, которая обеспечивается строгостью и четкостью формальных требований, предъявляемых КоАП РФ к содержанию рассмотренных нами иных протоколов, используемых по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и правилам производимых процессуальных действий.

Итак, соблюдение выделенных в ходе исследования общих и специальных требований к содержанию протоколов осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов, производству процессуальных действий и составлению соответствующих протоколов – является гарантией последующего использования полученных данных для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Кроме того, своевременный характер проведения осмотра территорий и помещений, изъятия вещей и документов, отбора проб и образцов способствует точному установлению события административного правонарушения, обстоятельств его совершения, а в конечном итоге – принятию правильного решения.

§ 3. Заключение эксперта

Значительное число административных правонарушений в области охраны окружающей среды влечет либо потенциально способно повлечь ущерб природной среде. В связи с этим основной задачей экспертных исследований, назначаемых по делам об административных правонарушениях указанной категории, является установление характера и степени негативного воздействия на окружающую среду, определение количественного размера причиненного вреда, выявление причин и условий произошедшего. От эффективности использования экспертиз зависит достижение задач, стоящих перед административно-юрисдикционным процессом.

В рамках настоящего исследования сформулируем определение заключения эксперта, выделим его сущность, признаки и особенности использования по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Правовое положение экспертизы как одной из процессуальных форм доказательств по делам об административных правонарушениях в настоящем исследовании будет определяться на основе системного анализа статей 25.9, 26.2, 26.4 КоАП РФ, положений федерального закона № 73-ФЗ¹ и норм, содержащихся в иных процессуальных кодексах Российской Федерации.

Учитывая сложность и специфику доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, связанную с установлением события правонарушения, определением его последствий, являющихся в ряде случаев обязательными признаками противоправных деяний, правовой регламентации рассматриваемого вида доказательств в действующем законодательстве об административных правонарушениях, по нашему мнению, уделено недостаточно внимания.

Фактическим основанием экспертизы является необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве, ремесле в целях выяснения обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 КоАП РФ. Определение о назначении экспертизы, выносимое должностным лицом административного органа, судом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выступает процессуальным основанием проведения экспертных исследований.

Часть 3 статьи 26.4 КоАП РФ, очерчивая предмет экспертизы по делам об административных правонарушениях, указывает, что вопросы, поставленные перед экспертом, и его заключение не могут выходить за пределы специальных познаний, которыми он обладает. При этом КоАП РФ не раскрывает понятие «специальные знания», необходимость использования которых является фактическим основанием назначения экспертизы.

Как отмечает А.А. Эйсман, специальные познания не относятся к числу общеизвестных, общедоступных, имеющих массовое распространение².

¹ Федеральный закон от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Эйсман А.А. Заключение эксперта. – М., 1967. – С. 91.

Различные мнения в науке сложились по вопросу использования в ходе экспертных исследований специальных знаний в области права. Большинство исследователей¹ сходятся во мнении, что правовые знания не являются специальными, но представляют собой знания профессиональные, которыми субъект доказывания должен обладать по определению. Данная позиция нашла отражение в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, согласно которым вопросы, связанные с правовой оценкой деяния образуют исключительную компетенцию органа, разрешающего дело, поэтому их постановка перед экспертом, не допустима². В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации также указано, что при определении вопросов, представляемых на разрешение эксперта, необходимо исходить из того, что вопросы права и правовых последствий оценки доказательств относятся к исключительной компетенции суда³.

Таким образом, под специальными следует понимать знания в науке, технике, искусстве, ремесле, которыми лицо обладает в силу приобретенной профессии (специальности), не являющиеся общеизвестными, за исключением знаний в области права.

Пробелом, по нашему мнению, следует признать отсутствие в КоАП РФ нормативного определения понятия «заключение эксперта» по делам об административных правонарушениях. Часть 5 статьи 26.4 КоАП РФ предусматривает только то, что заключение представляется экспертом в

¹ Орлов Ю.К. Заключение эксперта и его оценка (по уголовным делам). – М., 1995. – С. 6–7; Треушников М.К. Судебные доказательства. – М.: Городец, 1997. – С. 269; Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 123; Эйсман А.А. Заключение эксперта. – М., 1967. – С. 91.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 декабря 2010 года № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ П. 8 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 декабря 2006 года № 66 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

письменной форме, в нем указываются основания проведения исследований, их содержание, обоснованные ответы на поставленные вопросы и сделанные выводы. Аналогичные положения имеются в УПК РФ¹, ГПК РФ² и АПК РФ³. В соответствии с положениями федерального закона от 31.05.2001 № 73-ФЗ заключение эксперта - это письменный документ, отражающий ход и результаты исследований, проведенных экспертом⁴.

Таким образом, заключение эксперта можно определить как процессуальный документ, составляемый лицом, обладающим специальными познаниями в порядке, предусмотренном КоАП РФ, характеризующийся научной обоснованностью, в котором фиксируются содержание и результаты проведенных исследований по поставленным вопросам, используемый в производстве по делам об административных правонарушениях для установления обстоятельств, указанных в статье 26.1 КоАП РФ.

Разрешение поставленных вопросов осуществляется в итоговой части заключения в форме выводов, представляющих концентрированные суждения эксперта по поставленным вопросам, сформулированные по результатам исследования обстоятельств правонарушения с использованием специальных познаний в науке, технике, искусстве, ремесле. В юридической литературе отсутствует единое мнение в вопросе использования для установления предмета доказывания данных описательной части заключения эксперта, так называемых промежуточных фактов. Отдельные авторы указывают на доказательственное значение, сведений, содержащихся в описательной части заключения эксперта по делу об административном

¹ Статья 80 Уголовно-процессуального РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Статья 86 Гражданского процессуального кодекса РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Статья 86 Арбитражного процессуального кодекса РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Статья 9 Федерального закона от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

правонарушении, наряду с его выводами¹. Нам близка противоположная точка зрения, согласно которой промежуточные факты в отрыве от выводов, не могут использоваться для выяснения обстоятельств события правонарушения, доказывания элементов и признаков последнего, поскольку их применение требует специальных познаний². Самостоятельное использование сведений, изложенных в описательной части заключения, их интерпретация, по нашему мнению, может привести к формулированию лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении и не обладающим специальными знаниями новых выводов. Учитывая изложенное, для установления обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 КоАП РФ, считаем корректным использование только выводов заключения эксперта, представляющих ответы на поставленные в определении о назначении экспертизы вопросы. Сведения, изложенные в описательной части заключения, должны применяться для оценки полноты, мотивированности и обоснованности экспертного исследования, примененных методик, использованной литературы, логичности и непротиворечивости заключения.

В отличие от таких процессуальных действий, осуществляемых в ходе производства по делам об административных правонарушениях, как составление протоколов об административном правонарушении, осмотра помещений и территории, изъятия вещей и документов, отбора проб и образцов экспертиза проводится компетентным лицом, не уполномоченным осуществлять производство по административно-юрисдикционному делу. В свою очередь должностное лицо, назначившее экспертизу, не участвует в ее проведении. Указанные особенности обуславливают необходимость детальной регламентации требований к лицам, привлекаемым в качестве

¹ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 145.

² Судебная экспертиза в арбитражном процессе / Е.Н. Антонова, А.А. Ануфриев, О.Л. Братчикова и др.; под ред. Д.В. Гончарова, И.В. Решетниковой. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 256 с. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экспертов, их прав, обязанностей и ответственности, порядку назначения и правилам проведения экспертизы, предмету и пределам экспертных исследований, их итоговому результату в виде заключения для обеспечения достоверности, полноты и объективности в установлении фактических обстоятельств правонарушения.

КоАП РФ, наряду с ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», предъявляются требования к субъектам экспертной деятельности, их правам и обязанностям, регулируются отношения между экспертами и лицами, вынесшими определение о назначении экспертизы, а именно: достижение совершеннолетия; наличие специальных знаний в науке, технике, искусстве, ремесле, достаточных для проведения экспертизы и дачи заключения; незаинтересованность в исходе дела. При этом следует отметить, что возможность привлечения лица в качестве эксперта не связана с наличием у него каких-либо разрешений либо нахождением в штате государственного экспертного учреждения. В практике достаточно распространены случаи назначения и проведения экспертиз физическими лицами, так называемым внештатными экспертами, после подтверждения их компетентности по предмету экспертных исследований¹. Следственными органами к проведению судебных экспертиз по уголовным делам, связанным с экологическими преступлениями, часто привлекаются сотрудники высших учебных заведений, научно-исследовательских институтов, контрольно-надзорных органов. Думается, что подобная практика вполне оправдана и по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

Права, предоставленные эксперту в рамках производства по делам об административных правонарушениях, связаны как непосредственно с производством экспертизы, так и с рассмотрением дела об

¹ Как правило, это документы об образовании, повышении квалификации, занимаемой должности и пр.

административном правонарушении. К первой группе относятся: право знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, касающимися предмета назначенной экспертизы; право ходатайствовать перед лицом, в производстве которого находится дело о предоставлении дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения; право отказаться от дачи заключения, если поставленные в определении о назначении экспертизы вопросы выходят за пределы специальных познаний либо представленных материалов недостаточно для формирования выводов; право отражать в заключении выводы, имеющие значение для дела, сделанные на основании установленных в ходе исследования обстоятельств, по поводу которых в определении о назначении экспертизы не были поставлены вопросы.

Лицо, привлеченное в производство по делу об административном правонарушении в качестве эксперта на стадии рассмотрения дела по существу приобретает следующие процессуальные права и обязанности:

– явиться по вызову лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении для дачи необходимых объяснений в связи с содержанием заключения;

– задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям.

Согласно действующему законодательству об административных правонарушениях эксперт несет административную ответственность за дачу заведомо ложного заключения, за неисполнение возложенных на него обязанностей, в том числе отказ или уклонение от дачи пояснений для разъяснения данного заключения.

При рассмотрении вопроса об ответственности эксперта, участвующего в производстве по делам об административных правонарушениях

И.А. Шипилова¹ справедливо отмечает, что иные процессуальные кодексы Российской Федерации² закрепляют уголовную ответственность за дачу заведомо ложного заключения, указывая в данном случае на единый состав преступления, предусмотренный статьей 307 УК РФ. Учитывая единство и межотраслевой характер правового института судебной экспертизы, по нашему мнению, необходимо внести соответствующие изменения в положения КоАП РФ в целях единообразной правовой регламентации порядка проведения экспертизы и ответственности эксперта по уголовным, гражданским, арбитражным делам и делам об административных правонарушениях. Таким образом, статья 25.9 КоАП РФ должна содержать указание на необходимость предупреждения эксперта об уголовной ответственности по статье 307 УК РФ за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложных показаний. Диспозицию статьи 307 УК РФ необходимо дополнить нормой об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложные показания эксперта по делу об административном правонарушении.

В части 2 статьи 26.4 КоАП РФ законодателем сформулированы требования к содержанию определения о назначении экспертизы, которое должно включать: основания для ее производства; данные эксперта или экспертного учреждения; поставленные вопросы; перечень материалов, предоставляемых эксперту; разъяснение прав, обязанностей и ответственности эксперта.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший до направления определения о назначении экспертизы для исполнения должны быть ознакомлены с ним, с разъяснением предусмотренных КоАП РФ процессуальных прав, включающих право на отвод эксперту, ходатайства о

¹ Шипилова И.А. Особенности назначения инженерно-технической экспертизы по делам об административных правонарушениях // Право и политика. – 2009. – № 8. – С. 1767–1772.

² Ч. 5 ст. 57 УПК, ч. 2 ст. 80 ГПК РФ, ч. 4 ст. 82 АПК РФ.

привлечении в качестве эксперта иных лиц, постановку иных вопросов для разрешения экспертом.

Уведомления о времени и месте ознакомления с определением о назначении экспертизы в соответствии со статьей 25.15 КоАП РФ могут выполняться с использованием любых средств связи и доставки, позволяющих зафиксировать факт получения данной информации, в том числе посредством почтовой, телефонной, факсимильной, телеграфной связи, электронной почты, вручения соответствующего уведомления лицу под расписку. Кроме того, в силу разъяснений, данных Пленумом Верховного Суда Российской Федерации, извещение считается надлежащим, если от органа связи поступили сообщения: об отсутствии адресата по указанному адресу, о его фактическом непроживании по этому адресу, отказе от получения почтового отправления, либо возвращении последнего с отметкой об истечении срока хранения¹.

Неявка лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего при условии их надлежащего извещения является достаточным основанием для признания факта уклонения данных лиц от ознакомления с определением о назначении экспертизы и влечет направление такого определения для исполнения.

На необходимость строгого соблюдения установленной КоАП РФ процедуры назначения экспертизы обратил внимание Верховный Суд Российской Федерации². Нарушения указанных выше правил нередко служат основаниями для признания заключений эксперта, полученных в ходе

¹ П. 6 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² П. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды недопустимыми доказательствами¹.

В КоАП РФ отсутствуют положения о возможности судьи, органа или должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, назначать дополнительную, повторную, комиссионную и комплексную экспертизы, проведение которых является обычной практикой для других видов процесса², а также предусмотрено нормами ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Данное обстоятельство, безусловно, является пробелом, поскольку назначение в рамках административно-юрисдикционного производства вышеназванных видов экспертиз может быть урегулировано лишь общими положениями статьи 26.4 КоАП РФ, не отражающими основания их назначения и особенности проведения.

Дополнительная экспертиза по делу об административном правонарушении может назначаться после окончания первоначальной экспертизы, когда у лица, в производстве которого находится дело, не возникает сомнений в достоверности полученного заключения, однако для правильного установления обстоятельств произошедшего необходимо разрешение новых вопросов в отношении исследованных объектов либо разъяснение ранее представленных выводов. Согласно действующему законодательству³ проведение дополнительной экспертизы может быть поручено тому же или другому эксперту.

Пунктом 2 части 2 статьи 25.9 КоАП РФ предусмотрена обязанность эксперта дать необходимые разъяснения содержания заключения по делу об административном правонарушении. В связи с этим недостаточная ясность

¹ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 25.03.2010 по делу № А65-37656/2009-СА3-48. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Статьи 200–201, 207 Уголовно-процессуального РФ; статьи 82–83, 87 Гражданского процессуального кодекса РФ; статьи 84–85, 87 Арбитражного процессуального кодекса РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Статья 20 Федерального закона от 31 мая 2001 года 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

выводов может быть восполнена посредством допроса эксперта. Учитывая, что часть 2 статьи 26.2 КоАП РФ не предусматривает такой процессуальной формы, как показания эксперта, в первом параграфе диссертационного исследования нами предложена необходимая редакция данной статьи в целях законного использования в доказывании по делам об административных правонарушениях разъяснений и уточнений выводов экспертного заключения, данных экспертом при допросе, а также дополнение главы 26 КоАП РФ нормами, определяющими понятие и содержание такого доказательства, как показания эксперта.

В отличие от дополнительной, назначение повторной экспертизы связано с наличием у лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, сомнений в правильности выводов, обоснованности примененных методик, произведенных расчетов, наличие ошибок и внутренних противоречий в первоначальном заключении. На повторной экспертизе выносятся те же вопросы, однако ее производство поручается другому лицу, обладающему специальными познаниями. При необходимости на разрешение эксперта при повторной экспертизе могут быть поставлены вопросы, связанные с оценкой выводов первоначальной экспертизы, ее полноты и правильности.

Положениями статей 21-23 ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» регламентировано назначение комиссионных и комплексных экспертиз, порядок и особенности их проведения.

Комиссионной является экспертиза, проводимая не менее чем двумя экспертами одной или разных специальностей. При этом каждый эксперт самостоятельно проводит необходимые исследования, оценивает результаты и формулирует выводы по поставленным вопросам, после чего эксперты совместно анализируют полученные результаты. Общее заключение подписывается только в том случае, если все эксперты пришли к единому мнению. Эксперт, не согласный с выводами, дает отдельное заключение.

Производство комплексной экспертизы осуществляется экспертами разных специальностей, каждый из которых проводит исследования только в той области, где у него имеются специальные познания. При оформлении заключения эксперт, участвовавший в производстве экспертизы, подписывает часть заключения, содержащую проведенные лично им исследования. Общие выводы формируют только эксперты, компетентные в оценке всех полученных результатов, а в случае возникновения разногласий каждый из них дает отдельное заключение.

Несмотря на то что в настоящее время, по сравнению с КоАП РСФСР, правилам назначения и проведения экспертизы по делам об административных правонарушениях уделено гораздо больше внимания, следует признать, что существующей правовой регламентации данного института явно недостаточно. В связи с этим показательное сравнение с аналогичными положениями УПК РФ, где производству экспертизы посвящена целая глава¹. Нормы УПК РФ и КоАП РФ составляют содержание публичных отраслей права, что, по нашему мнению, обуславливает необходимость использования единых подходов к правовой регламентации экспертиз. Для защиты прав граждан, интересов общества и государства важную роль играют положения статьи 196 УПК РФ, предусматривающие случаи обязательного назначения судебной экспертизы. Полагаем, что включение аналогичных норм в КоАП РФ прежде всего позволит обеспечить всестороннее, полное, объективное выяснение обстоятельств дела и вынесение законного решения.

Судебная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что неустановление административными органами источника и механизма негативного воздействия на природную среду либо потенциальной

¹ Глава 27 Уголовно-процессуального кодекса РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возможности оказания подобного воздействия приводит к прекращению дел об административных правонарушениях¹.

Вместе с тем мы вынуждены констатировать, что экологические экспертизы по делам об административных правонарушениях назначаются крайне редко. Анализ практики органов, наделенных правом привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды, а именно управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Кировской области, департамента экологии и природопользования Кировской области, департамента лесного хозяйства Кировской области, Средневолжского территориального управления Федерального агентства по рыболовству (Росрыболовство) свидетельствует, что в период 2009-2012 годов экспертизы по делам рассматриваемой категории в порядке статьи 26.4 КоАП РФ не назначались.

Изучение дел об административных правонарушениях, состоявшихся судебных решений свидетельствует о том, что неиспользование возможностей экспертиз по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды для установления события противоправного деяния, характера и размера наступившего в результате его совершения вреда и как следствие поверхностное исследование обстоятельств правонарушения со стороны административных органов, зачастую являлись причинами вынесения судами решений об отмене постановлений о назначении административного наказания².

¹ Решение Арбитражного суда Республики Коми от 14.07.2008 по делу № А29-2356-2008; Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 09.09.2009 по делу № А59-4192-2009; Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.05.2010 по делу № А59-1084-2010; Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 23.03.2010 по делу № А65-37656-2009; Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 04.10.2006 по делу № А65-18033-2006; Решение Арбитражного суда Кировской области от 14.12.2010 по делу № А28-9517-2010; Решение Арбитражного суда Кировской области от 16.12.2010 по делу № А28-9518-2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Решения Арбитражного суда Республики Коми от 27.10.2010 по делу № А29-7053/2010, от 10.12.2010 по делу № А29-8406/2010; Решения Арбитражного суда Республики Татарстан от 16.08.2011 по делу № А65-11841/2011, от 07.09.2011 по делу № А65-

На основании изложенного считаем необходимым дополнить главу 26 КоАП РФ статьей 26.4.1, предусматривающей случаи обязательного назначения экспертизы по делам об административных правонарушениях. Для установления всех обстоятельств правонарушения в области охраны окружающей среды, в предлагаемую нами статью должны быть включены следующие основания назначения и производства экспертизы: установление источника и причин негативного воздействия на окружающую среду; установление характера и размера вреда, причиненного окружающей среде.

В соответствии с частью 5 статьи 26.4 КоАП РФ заключение эксперта оформляется в письменном виде. Большинство исследователей¹ едины в том, что структура заключения эксперта является трехчленной, состоящей из вводной, исследовательской и резолютивной частей.

Вводная часть включает: указание на наименовании экспертного учреждения, полные данные эксперта, сведения о его образовании, специальности, стаже работы, занимаемой должности, ученой степени и ученом звании; основания проведения экспертизы, с указанием данных лица, вынесшего соответствующее определение; дата начала и окончания экспертизы, место ее проведения; обстоятельства дела; вопросы, поставленные на разрешение эксперта; перечень объектов и материалов, представленных для исследования; лица, присутствовавшие при проведении экспертизы. В исследовательской части излагается ход экспертизы, описываются примененные методы и полученные результаты. Выводы представляют собой концентрированные результаты всего исследования в

17687/2011; Решения Арбитражного суда Сахалинской области от 08.05.2009 по делу № А59-1478/2009, от 19.03.2010 по делу № А59-464/2010, от 28.07.2010 по делу № А59-2395/2010; Решение Арбитражного суда Кировской области от 02.11.2011 по делу № А28-7491/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С. 144–145; Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 130–131; Россинский В.Б., Кузякин Ю.П. Судебные экспертизы по делам, связанным с дорожно-транспортными происшествиями // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 11; и др.

виде ответов на вопросы, содержащиеся в определении о назначении экспертизы.

На основании изложенного предлагаем дополнить главу 26 КоАП РФ статьей 26.4.2 «Заключение эксперта», следующего содержания:

«1. В заключении эксперта указываются:

1) дата, время и место производства экспертизы;

2) основания производства экспертизы;

3) должностное лицо (орган), назначившее экспертизу;

4) сведения об экспертном учреждении, фамилия, имя и отчество эксперта, его образование, специальность, должность, стаж работы по специальности и занимаемой должности, ученая степень и (или) ученое звание;

5) подписка эксперта об ответственности за дачу заведомо ложного заключения и разъяснении ему прав и обязанностей, предусмотренных статьей 25.9 КоАП РФ;

6) вопросы, поставленные перед экспертом;

7) подробное описание объектов исследований и материалов, представленных для производства экспертизы (их упаковка, ее целостность, наличие оттисков печатей органа или должностного лица, производивших изъятие, подписей лиц, присутствовавших при этом), а также изложение обстоятельств дела, ставших известными эксперту из определения о назначении экспертизы и представленных материалов;

8) список литературы и нормативно-правовых актов, использовавшихся экспертом;

9) ход и содержание исследования, полученные результаты;

10) выводы по поставленным вопросам.

2. Эксперт вправе отразить в заключении выводы, имеющие значение для дела, сделанные на основании установленных в ходе исследования обстоятельств, по поводу которых в определении о назначении экспертизы не были поставлены вопросы».

Для производства экспертиз по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды в распоряжение эксперта должны быть представлены, помимо определения о назначении экспертизы, материалы дела об административном правонарушении, относящиеся к ее предмету, образцы для сравнительного исследования, изъятые вещи и предметы, вещественные доказательства.

Изучение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, постановлений о назначении административного наказания и прекращении производства по делу, решений, выносимых судами по результатам рассмотрения жалоб на постановления административных органов о привлечении к ответственности, свидетельствует, что широко распространены случаи, когда заключения (протоколы испытаний) специализированных лабораторий по оценке качества отобранных проб и образцов, соответствию их содержания нормативам предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, представляются в качестве заключений эксперта, однако процедура назначения экспертизы, предусмотренная статьей 26.4 КоАП РФ, при этом не соблюдалась.

Следует указать на неоднозначность практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, сложившейся по вопросу признания такого рода документов заключениями эксперта. В ряде судебных решений такой порядок привлечения к производству по делу об административном правонарушении лиц, обладающих специальными знаниями, признается судами неправомерным¹,

¹ Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28.11.2008 по делу № А59-4181-2008; Решение Арбитражного суда Калининградской области от 28.01.2009 по делу № А21-220-2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.06.2008 по делу № А33-14561-2007. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/84eda8fd-fe16-467f-aa6a-ab0c1e93b28b/A33-14561-2007_20080618_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 18.06.2008 по делу № А33-14708-2007. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ddb48130-052e-49f7-ad8d-a464b9ea3c79/A33-14708-2007_20080618_Postanovlenie%20apelljicii.pdf. Постановление Федерального

поскольку при направлении на исследование проб и образцов определение о назначении экспертизы не выносилось, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему, не разъяснялись процессуальные права. Указанные обстоятельства является существенным нарушением процедуры привлечения к административной ответственности. С другой стороны, в ходе разбирательства по делу № А21-220/2009¹ Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, признавая заключение экспертизы, проведенной специализированной лабораторией – ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» допустимым доказательством, указал, что назначение экспертизы для оценки качества отобранных проб, соответствия их содержания нормативам предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ не подпадает под действие статьи 26.4 КоАП РФ, поскольку экспертные исследования проводились не в рамках дела об административном правонарушении, а в ходе мероприятий внепланового контроля.

Системный анализ судебных решений, положений действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать следующий вывод. По смыслу статьи 26.4 КоАП РФ экспертиза назначается исключительно по возбужденному делу об административном правонарушении посредством вынесения определения, которое должно удовлетворять требованиям, предъявляемым КоАП РФ. Кроме того, немаловажной частью процедуры назначения экспертизы является ознакомление лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего с вынесенным определением с обязательным разъяснением им

арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.10.2008 по делу № А33-14708-2007. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/32487063-681d-46f1-bc3f-dc43df6b7964/A33-14708-2007_20081003_Postanovlenie%20kassacii.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 14.06.2014.

¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.04.2009 по делу № А21-220-2009. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/47377876-c9e8-4576-a82c-bd2cef698b5f/A21-220-2009_20090428_Postanovlenie%20apelljacji.pdf. Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. – Дата обращения: 27.06.2014.

процессуальных прав. Только соблюдение указанного порядка позволяет использовать в производстве по делу об административном правонарушении такое доказательство, как заключение эксперта. Экспертные исследования, проведенные до возбуждения дела об административном правонарушении без соблюдения процедуры, предусмотренной статьей 26.4 КоАП РФ, и полученные по их результатам документы не должны рассматриваться в качестве заключения эксперта по делу об административном правонарушении. Представляется, что по приведенному выше в качестве примера делу № А21-220/2009 заключение ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» следовало оценивать в качестве документа, использование которого предусмотрено частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ.

Подводя итоги, выделим основные этапы процедуры назначения и проведения экспертизы по делам об административных правонарушениях:

- необходимость в специальных познаниях в сфере науки, техники, искусства, ремесла, возникающая в ходе производства по делу об административном правонарушении;
- вынесение определения о назначении экспертизы, которое должно удовлетворять требованиям, предусмотренным частью 2 статьи 26.4 КоАП РФ;
- привлечение в качестве эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы лица, удовлетворяющего требованиям, предусмотренным статьей 25.9 КоАП РФ;
- обязательное выполнение требований части 4 статьи 26.4. КоАП РФ об ознакомлении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего с определением о назначении экспертизы;
- результатом экспертизы является заключение, которое в соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ может использоваться для установления

обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях.

Итак, несмотря на существенную роль заключения эксперта по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды для установления характера и степени негативного воздействия на окружающую среду, определения количественного размера причиненного вреда, выявления причин и условий произошедшего, в правовой регламентации данного доказательства имеются значительные пробелы. Данные обстоятельства приводят к отмене решений о назначении административного наказания за совершение правонарушений в области охраны окружающей среды и неоднозначности складывающейся судебной практики по таким делам.

Заключение

В результате проведенной работы широкому исследованию подвергнуты категории, составляющие научный инструментарий исследования, проведен сравнительно-правовой и историко-правовой анализ правовой регламентации доказательств, используемых в доказывании по делам об административных правонарушениях, уголовным делам, в гражданском и арбитражном процессах, раскрыты основные виды доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, особенности их закрепления и применения, выявлены ошибки и нарушения, допускаемые должностными лицами юрисдикционных органов в процессе привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области охраны окружающей среды, по результатам оценки которых сделаны предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Результаты проведенного диссертационного исследования позволяют сформулировать следующие основные выводы и предложения.

1. Статья 26.2 КоАП РФ закрепила позицию по вопросу соотношения формы и содержания доказательств по делам об административных правонарушениях в их неразрывном единстве, в соответствии с которой обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, устанавливаются только предусмотренными законом процессуальными формами. Подтверждение такого единства мы находим при раскрытии в КоАП РФ отдельных видов доказательств.

2. Сформированы авторские определения понятий, используемых в теории административно-юрисдикционного процесса: «доказательство», «содержание доказательства», «форма доказательства», «предмет

доказывания», «главный факт», «доказательственные факты», «пределы доказывания», «признаки доказательств», «относимость доказательств», «допустимость доказательств», «достоверность доказательств», «значимость доказательств», «достаточность доказательств», «показания эксперта», «показания специалиста», «протокол об административном правонарушении», «протокол осмотра помещений и территорий», «протокол изъятия вещей и документов», «протокол взятия проб и образцов», «специальные познания», «заключение эксперта».

3. При решении вопроса о недопустимости доказательств по делам об административных правонарушениях судебная практика идет по пути определения качества допущенных нарушений закона с точки зрения их существенности, ставящих под сомнение полученные данные, а также грубого нарушения положений КоАП РФ, направленных на защиту прав лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо иных участников производства.

4. Сформулированная в статье 26.1 КоАП РФ процессуальная категория предмета доказывания по делу об административном правонарушении основана на материально-правовых нормах, закрепленных в Общей части КоАП РФ, а именно: понятие административного правонарушения; формы вины физического лица, правовая конструкция вины юридического лица; субъекты административного правонарушения; основания освобождения от административной ответственности; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

5. В качестве иных обстоятельств, подлежащих установлению по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, выступают предотвращение наступления вредных последствий, возмещение причиненного ущерба лицом, совершившим административное правонарушение.

6. Признаками, характеризующими событие правонарушения, выступают: место, время, способ и другие обстоятельства его совершения. Судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды признает существенным нарушением отсутствие подробного описания события правонарушения и обстоятельств его совершения в протоколе об административном правонарушении, влекущим на стадии рассмотрения дела по существу признание данного доказательства недопустимым и принятие решения о прекращении дела.

7. Сформулированы требования к содержательной части протокола об административном правонарушении, протокола осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю), протокола изъятия вещей и документов, протокола взятия проб и образцов, заключения эксперта, порядку производства соответствующих процессуальных действий, оформлению их результатов. Дана оценка ошибкам и нарушениям, допускаемым в ходе производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды при составлении вышеназванных протоколов, вынесении определений о назначении экспертизы, а также при ее проведении.

8. В протоколе об административном правонарушении, постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должны быть отражены фактические данные, подтверждающие наличие у лица, привлекаемого к административной ответственности определенного административно-правового статуса, предусмотренного статьями Особенной части КоАП РФ, положениями законов субъектов Российской Федерации.

9. Неустановление в ходе административно-юрисдикционного производства, в том числе по делам в области охраны окружающей среды, формы вины физического лица и всех обстоятельств, предусмотренных частью 2 статьи 2.1 КоАП РФ в отношении юридического лица, влечет

вынесение постановления о прекращении производства по делу либо отмену вынесенного решения о назначении административного наказания.

10. В случае признания в ходе производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды протокола об административном правонарушении, постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении недопустимыми доказательствами органом или должностным лицом, судом, по результатам рассмотрения дела должно быть вынесено постановление о его прекращении по основанию, предусмотренному пунктом 1 части 1.1 статьи 29.9 КоАП РФ, в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

11. Для установления всех обстоятельств правонарушения, наступивших в его результате последствий, в ходе производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды необходимо проведение своевременного и тщательного осмотра помещений и территорий, изъятие вещей и документов, взятие проб и образцов. В ряде случаев, по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды без изъятия вещей и документов невозможно назначить административное наказание. Полученные по результатам исследования проб и образцов фактические данные позволяют определить количество и концентрацию вредных веществ, доказать факты загрязнения, гибели объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Закрепленные в протоколах осмотра помещений и территорий сведения используются для установления объективной стороны правонарушений в области охраны окружающей среды.

12. Несмотря на то что в соответствии с положениями федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» процедуры отбора проб, осмотра и изъятия фиксируются соответствующими протоколами, в процесс доказывания по делам об административных правонарушениях в области

охраны окружающей среды они должны вовлекаться в качестве документов, использование которых регламентировано положениями статьи 26.7 КоАП РФ, а не предусмотренных КоАП РФ протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, поскольку порядок их составления до возбуждения дела об административном правонарушении КоАП РФ не регламентирован.

13. Согласно части 3 статьи 26.2 КоАП РФ ключевую роль при решении вопроса о допустимости доказательств, закрепленных в протоколах осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, отбора проб и образцов, составленных как до возбуждения дела об административном правонарушении, так и в рамках производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, играет соблюдение требований федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и КоАП РФ, регламентирующих соответственно основания, порядок проведения и фиксацию результатов мероприятий контроля (надзора) и процессуальных действий.

14. Экспертные исследования, проведенные до возбуждения дела об административном правонарушении без соблюдения процедуры, предусмотренной статьей 26.4 КоАП РФ, и полученные по их результатам документы не должны рассматриваться в качестве заключения эксперта по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды.

15. В целях повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды предлагаются следующие изменения и дополнения положений действующего законодательства:

– общий перечень процессуальных форм, используемых в ходе производства по делам об административных правонарушениях,

закрепленных частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ, необходимо дополнить постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, показаниями эксперта и специалиста;

– положения главы 26 КоАП РФ необходимо дополнить статьей, регламентирующей основания и процедуру признания доказательств недопустимыми;

– статью 26.4 КоАП РФ необходимо дополнить нормативными положениями, регламентирующими основания и порядок назначения дополнительной, повторной, комиссионной и комплексной экспертизы;

– исключить из части 1 статьи 26.5 КоАП РФ положение, ограничивающее права должностного лица по взятию проб и образцов необходимостью проведения экспертизы, назначаемой в порядке, предусмотренном статьей 26.4 КоАП РФ;

– главу 26 КоАП РФ необходимо дополнить нормой, предусматривающей случаи обязательного назначения экспертизы по делам об административных правонарушениях для установления источника и причин негативного воздействия на окружающую среду, характера и размера вреда, причиненного окружающей среде;

– учитывая единство правового института судебной экспертизы, положения части 3 статьи 25.9 КоАП РФ необходимо дополнить указанием на необходимость предупреждения эксперта об уголовной ответственности по статье 307 УК РФ за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложных показаний. Диспозицию статьи 307 УК РФ дополнить нормой об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложные показания эксперта по делу об административном правонарушении;

– ввести в главу 26 КоАП РФ статью, регламентирующую порядок получения образцов для сравнительного исследования, правила составления соответствующего протокола, в котором отражается информация о выявленных в ходе процессуального действия объектах, исследование

которых позволяет установить событие административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда;

– статью 27.10 КоАП РФ дополнить нормой, предоставляющей возможность изъятия вещей и документов, имеющих значение по делу об административном правонарушении, у конкретных лиц в ходе самостоятельного процессуального действия;

– в статью 26.11 КоАП РФ следует ввести нормы, закрепляющие необходимость оценки относимости, допустимости, достоверности каждого доказательства и достаточности совокупности всех собранных по делу об административном правонарушении доказательств для принятия процессуального решения.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон от 31 мая 2001 года № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. Приказ Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору Министерства сельского хозяйства РФ от 18 апреля 2005 г. № 153 «О бланках документов для применения территориальными органами Россельхознадзора при производстве дел по административным правонарушениям». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 29 июня 2011 г. № 471 «Об оформлении процессуальных документов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и по результатам контрольно-надзорной деятельности». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 27.12.2012 № 2552-р. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах, утверждена Минтопэнерго России 01.11.95 (отбор проб грунта и воды, загрязненных нефтепродуктами и методы их анализа). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утверждены Государственным комитетом РФ по охране окружающей среды 06.09.1999. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержден Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов и Комитетом РФ по земельным ресурсам и землеустройству, 1993 год. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утверждена Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13.04.2009 № 87. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Методика исчисления размера ущерба от загрязнения подземных вод, утверждена Приказом Государственного комитета РФ по охране окружающей среды от 11.02.1998 № 81. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Закон Кировской области от 04.12.2007 № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Закон Кировской области от 29.11.2006 № 55-ЗО «Об охране окружающей среды на территории Кировской области». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Закон Кировской области от 12.11.2008 № 299-ЗО «Об охране атмосферного воздуха на территории Кировской области». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Закон Кировской области от 06.06.2007 № 131-ЗО «Об отходах производства и потребления в Кировской области». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Закон Кировской области от 17.09.2005 № 357-ЗО «Об охране и использовании животного мира в Кировской области». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Судебная практика

32. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП РФ». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

35. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

36. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2006 № 66 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

37. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

38. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

39. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 03.02.2011 № Ф09-11588/10-С1 по делу № А07-14726/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

40. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 17.05.2011 по делу № А65-25168/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

41. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.05.2013 по делу № А56-57202/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

42. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.03.2013 по делу № А56-54392/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

43. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.06.2013 № 17АП-5850/2013-АКу по делу N А60-5395/2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

44. Решение Приморского краевого суда от 07.08.2013 по делу № 7-21-450. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

45. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 02.12.2013 по делу № А41-25559/13. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

46. Решение Санкт-Петербургского городского суда от 28.07.2009 № 12-Ж-61/09. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

47. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 22.05.2013 по делу № А56-65632/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

48. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2013 по делу № А56-54406/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

49. Решение Калининградского областного суда от 26.04.2012 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.17. КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

50. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 по делу № А36-5587/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

51. Решение Оренбургского областного суда от 31.05.2012 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

52. Решение Пермского краевого суда от 27.05.2009 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2. КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

53. Решение Свердловского областного суда от 13.01.2006 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.12.2010 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2. КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

55. Решение Арбитражного суда Кировской области от 15.12.2011 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.2. КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

56. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2013 по делу № А56-1696/2013. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 25.10.2012 по делу № А03-8577/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

58. Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 06.08.2009 по делу № А79-5273/2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

59. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.10.2012 по делу № А40-99906/12. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

60. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 19.07.2010 по делу № А-32-16813/2010-58/262-121 АЖ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

61. Решение Арбитражного суда республики Дагестан от 31.07.2012 по делу № А15-622/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

62. Постановление Седьмого Арбитражного апелляционного суда от 22.10.2012 по делу № А03-8578/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Решение Арбитражного суда Калужской области от 24.12.2012 по делу № А23-4473/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

64. Решение Арбитражного суда Алтайского края от 30.08.2012 по делу № А03-11492/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

65. Решение Арбитражного суда республики Марий Эл от 28.02.2012 по делу № А38-7046/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

66. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 09.08.2012 по делу № А12-16320/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

67. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 по делу № А36-5587/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

68. Решение Омского областного суда от 05.04.2011 № 77-120/89/2011 по жалобе на постановление № 154 от 24.11.2010 об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

69. Решение Ленинградского областного суда от 19.01.2010 № 7-9/2010 по жалобе на постановление № 000201/6/2 от 13.11.2009 об

административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

70. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 03.04.2012 по делу № А33-18844/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

71. Решение Арбитражного суда Саратовской области от 21.12.12 по делу № А57-19022/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

72. Решение Арбитражного суда Алтайского края от 29.08.2012 по делу № А03-9204/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

73. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.12.12 по делу № А56-60155/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

74. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2008 по делу № А07-8924/07. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Решение Арбитражного суда республики Татарстан от 04.10.2006 по делу № А65-18033/2006-СА3-43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

76. Решение Арбитражного суда Пермского края от 16.02.2010 по делу № А50-434/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

77. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 19.01.2011 по делу № А59-5136/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

78. Решение Арбитражного Кировской области от 02.11.2011 по делу № А28-7491/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

79. Решение Арбитражного суда Сахалинской области по делу № А59-1478/2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

80. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16.08.2012 по делу № А29-3104/2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

81. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 20.10.2011 по делу № А17-2748/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

82. Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 27.04.2009 по делу № А21-220/2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

83. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 25.03.2010 по делу № А65-37656/2009-СА3-48. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

84. Решение Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.10.2008 по делу № А33-14708/2007 – Ф02-4320, 4890/2008. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

85. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.03.2009 по делу № А66-10336/2008. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

86. Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 26.12.2012 по делу № А32-33460-2012. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

87. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.05.2010 по делу № А57-4637/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

88. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 14.07.2008 по делу № А29-2356-2008. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

89. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 09.09.2009 по делу № А59-4192-2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

90. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 04.05.2010 по делу № А59-1084-2010. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

91. Решение Арбитражного суда республики Татарстан от 23.03.2010 по делу № А65-37656-2009. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

92. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 04.10.2006 по делу № А65-18033-2006. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

93. Решение Арбитражного суда Кировской области от 14.12.2010 по делу № А28-9517-2010. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

94. Решение Арбитражного суда Кировской области от 16.12.2010 по делу № А28-9518-2010. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

95. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 27.10.2010 по делу № А29-7053/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 10.12.2010 по делу № А29-8406/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

97. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 16.08.2011 по делу № А65-11841/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Решения Арбитражного суда Республики Татарстан от 07.09.2011 по делу № А65-17687/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 08.05.2009 по делу № А59-1478/2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

100. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 19.03.2010 по делу № А59-464/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Решения Арбитражного суда Сахалинской области от 28.07.2010 по делу № А59-2395/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Решение Арбитражного суда Кировской области от 02.11.2011 по делу № А28-7491/2011. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Решение Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.10.2010 по делу № А03-1606/2010. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

104. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 28.11.2008 по делу № А59-4181-2008. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

105. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 28.01.2009 по делу № А21-220-2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

106. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.06.2008 по делу № А33-14561-2007. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

107. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 09.06.2008 по делу № А33-14708-2007. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.10.2008 по делу № А33-14708-2007. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

109. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.04.2009 по делу № А21-220-2009. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Монографии

110. Арсеньев В.Д. Вопросы общей теории судебных доказательств. – М., 1964.
111. Белкин А.Р. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве. – М.: Норма, 2007.
112. Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств. Сущность и методы. – М., 1966.
113. Викторский С.И. Русский уголовный процесс. – М., 1997.
114. Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах. – Тула: Автограф, 2000.
115. Вышинский А.Я. Теория судебных доказательств в советском праве. – М., 1941.
116. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. – Воронеж, 1976.
117. Горский Г.Ф., Кокорев Л.Д., Элькинд П.С. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе. – Воронеж, 1978.
118. Енисейская Н.А. Государственный контроль в области обращения с отходами производства и потребления. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
119. Давлетов А.А. Основы уголовно-процессуального познания. – Свердловск, 1991.
120. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М.: Юрид. лит., 1973.
121. Карнеева Л.М. Привлечение к уголовной ответственности. Законность и обоснованность. – М., 1971.
122. Косоногова О.В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями арбитражных судов: моногр. / науч. ред. Ю.Н. Стариков. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
123. Кипнис Н.М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве. – М., 1995.

124. Ключниченко А.П. Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Киев, 1983.

125. Корнеев Г.П. Методологические проблемы уголовно-процессуального познания. – Н. Новгород, 1995.

126. Костенко Р.В. Теоретические, законодательные и правоприменительные аспекты понятия уголовно-процессуальных доказательств. – Краснодар, 2005.

127. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 1990.

128. Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. – М.: Проспект; ТК Велби, 2008.

129. Настольная книга судьи: судебная экспертиза. Теория и практика, типичные вопросы и нестандартные ситуации / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина. – М.: Проспект, 2011.

130. Орлов Ю.К. Структура судебного доказывания и понятие судебного доказательства // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 28. – М., 1978.

131. Орлов Ю.К. Заключение эксперта и его оценка (по уголовным делам). – М., 1995.

132. Орлов Ю.К. Основы теории доказательств в уголовном процессе. – М.: Проспект, 2002.

133. Победкин А.В. Уголовно-процессуальное доказывание. – М., 2009.

134. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Изд-во Юрид. ин-та, 2002.

135. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1968.

136. Судебная экспертиза в арбитражном процессе / Е.Н. Антонова, А.А. Ануфриев, О.Л. Братчикова и др.; под ред. Д.В. Гончарова, И.В. Решетниковой. – М.: Волтерс Клувер, 2007.

137. Теория доказательств в советском уголовном процессе / отв. ред. Н.В. Жогин; изд. 2-е, испр и доп. – М.: Юрид. лит., 1973.

138. Треушников М.К. Судебные доказательства. – М., 1999.

139. Трунов И.Л. Защита прав личности в уголовном процессе. – М.: Юриспруденция, 2005.

140. Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания. – Казань, 1976.

141. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. – М.: Госюриздат, 1951.

142. Шейфер С.А. Сущность и способы собирания доказательств в советском уголовном процессе. – М., 1972.

143. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. – М.: Норма, 2009.

144. Эйсман А.А. Заключение эксперта. – М., 1967.

Научные статьи

145. Адмиралова И.А. Административно-правовой статус эксперта и специалиста в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. – 2008. – № 11.

146. Александров А., Фролов С. Значение свойства относимости доказательств в уголовном процессе // Уголовное право. – 2007. – № 3.

147. Алиев Т.Т., Громов Н.А., Царева Н.П. Понятие и свойства доказательств // Юрист. – 2003. – № 2.

148. Анисимов А. Допустимость доказательств // Законность. – 2007. – № 10.

149. Арендаренко И.А. О соотношении предмета доказывания в процессуальных отраслях права // Общество и право. – 2010. – № 1.

150. Бабаян К.А. Элементы процесса доказывания по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. – 2014. – № 1.

151. Балакшин В. «Асимметрия» правил оценки допустимости доказательств // Законность. – 2007. – № 3.

152. Балакшин В.С. Соотношение допустимости доказательств с их относимостью и достоверностью // Законность. – 2014. – № 3.

153. Бычковская А.А. Проблемы доказывания вины по делам об административных правонарушениях (в таможенном деле) // Таможенное дело. – 2010. – № 2.

154. Волков А.М., Лютягина Е.А. Совершенствование административного законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды в России // Административное право и процесс. – 2010. – № 6.

155. Дорохов В.Я. Понятие доказательства в советском уголовном процессе // Советское государство и право. – 1964. – № 9.

156. Загривко Д.С. Некоторые проблемы доказывания невиновности в рамках административного судопроизводства в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6.

157. Зажицкий В. Новые нормы доказательственного права и практика их применения // Российская юстиция. – 2003. – № 7.

158. Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А. Достоверность и вероятность доказательств // Следователь. – 1999. – № 7.

159. Ильин А.В. Пределы полномочий суда в отношении доказывания обстоятельств дела в рамках производства по пересмотру постановлений и решений по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2013. – № 1.

160. Казина Т.В. Понятие и содержание доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях // Налоги (газета). – 2011. – № 10.

161. Казина Т.В. Понятие доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях // Мировой судья. – 2012. – № 1.

162. Канищев Д.Р. Протокол об административном правонарушении: содержание и порядок составления // Административное право и процесс. – 2013. – № 12.

163. Кизилев В.В. Доказательства по делам об административных правонарушениях гражданских служащих // Административное право и процесс. – 2011. – № 9.

164. Кизилев В.В. Предмет доказывания, доказательства и пределы доказывания по делам об административных правонарушениях гражданских служащих // Административное право и процесс. – 2011. – № 8.

165. Кожемякин А.Ю. Новое в понятии вещественного доказательства // Аспирантский вестник Поволжья. – 2007. – № 3-4 (12).

166. Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах применения и совершенствования КоАП РФ // Административное право и процесс. – 2008. – № 4.

167. Кузякин Ю.П. Использование специальных знаний при осуществлении осмотра помещений и территорий юридического лица или индивидуального предпринимателя // Административное право и процесс. – 2006. – № 4.

168. Кузякин Ю.П. Формы применения специальных знаний в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2005. – № 4.

169. Кузякин Ю.П., Россинская Е.Р. Проблемы совершенствования правового регулирования производства судебных экспертиз по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2005. – № 10.

170. Кузякин Ю.П. К вопросу о правовом регулировании производства судебных экспертиз по делам об административных правонарушениях // Российский следователь. – 2006. – № 6.

171. Курылев С.В. Сущность судебных доказательств // Труды Иркут. ун-та. Т. 17. – Иркутск, 1956.

172. Лебедев В.М. О некоторых вопросах применения судами Конституции РФ при осуществлении правосудия // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1996. – № 2.

173. Левченко О.В. Обстоятельства, устанавливаемые по уголовному делу // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2011. – Т. 2. – № 30-1.

174. Lupinskaya P.A. Доказательства и доказывание в новом уголовном процессе // Российская юстиция. – 2002. – № 7.

175. Марфицин П.Г., Мартынов А.В. Доказательства и доказывание в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. – 2012. – № 5.

176. Масленников М.Я. Федеральное и региональное законодательство о протоколе об административном правонарушении. М.: Витязь, 2008.

177. Миронов В. Правила оценки допустимости доказательств // Законность. – 2006. – № 5.

178. Михалева Н.В. О судебной практике по вопросу возмещения ущерба, причиненного экологическим правонарушением // Эксперт-криминалист. – 2011. – № 4.

179. Моторин Е.П. Правовые проблемы оценки вреда в сфере природопользования // Общество и право. – 2011. – № 1.

180. Омелянюк Г.Г., Галинская А.Е. Использование специальных знаний в судопроизводстве по делам об экологических правонарушениях // Эксперт-криминалист. – 2011. – № 4.

181. Ражков Р.А. Исправление описок, опечаток и арифметических ошибок в протоколе по делу об административном правонарушении // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 10.

182. Россинский Б.В. Проблемы осуществления осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений и территорий // Административное право и процесс. – 2005. – № 3.

183. Россинский В.Б., Кузякин Ю.П. Судебные экспертизы по делам, связанным с дорожно-транспортными происшествиями // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 11.

184. Савицкий В.М. Уголовный процесс России на новом витке демократизации // Государство и право. – 1994. – № 6.

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

186. Стригунова Н.Ю. Доказывание по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела // Таможенное дело. – 2013. – № 4.

187. Федулина Е.А. Понятие оценки доказательств // Российский следователь. – 2011. – № 11.

188. Хатова Ж.М. Фиксация доказательств при осмотре принадлежащих юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5.

189. Холопова Е.Н., Захарова В.А. Экологическая экспертиза: теория и практика правоприменения // Эксперт-криминалист. – 2010. – № 2.

190. Хохлов Д. Протокол как источник доказательств // ЭЖ-Юрист. – 2004. – № 28.

191. Шипилова И.А. Особенности назначения инженерно-технической экспертизы по делам об административных правонарушениях // Право и политика. – 2009. – № 8.

Диссертации и авторефераты диссертаций

192. Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук – М., 2005.

193. Ветрова А.А. Доказывание и доказательства в административном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2008.

194. Гаприндашвили Б.Г. Доказательства в административном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2009.

195. Горбунов Д.В. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006.

196. Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.

197. Костенко Р.В. Доказательства в уголовном процессе: концептуальные подходы и перспективы правового регулирования: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – СПб., 2006.

198. Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

199. Морозова Т.А. Свобода оценки доказательств в стадии предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2007.

200. Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000.

201. Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009.

202. Хохлова Е.Ю. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Хабаровск, 2006.

203. Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

Учебники и учебные пособия

204. Административная ответственность: учеб.-практ. пособие / Э.Г. Липатов, А.В. Филатова, С.Е. Чаннов; под ред. С.Е. Чаннова. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

205. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М, 2003.

206. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008.

207. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях: (пособие для слушателей народных университетов). – М.: Знание, 1989.

208. Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект; ТК Велби, 2004.

209. Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практ. пособие. – М.: Высш. образование, 2009.

210. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»; Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2005.

211. Теория государства и права: учебник / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004.

212. Уголовный процесс / под ред. Н.С. Алексеева, В.З. Лукашевича, П.С. Элькиндр. – М., 1972.

213. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. – М., 2005.

Комментарии законодательства

214. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к КоАП РФ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

215. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к КоАП РСФСР. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

216. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) // «Юстицинформ», 2009.

217. Комментарий к КоАП РФ / под общ. ред. Н.Г. Салищевой; изд. 7-е. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

218. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (Парций Я.Е.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

219. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) (Плешакова О.В., Королев А.Н.) // «Деловой двор», 2009.

220. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова // «ГроссМедиа», «РОСБУХ», 2008.

221. Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях. Комментарии законодательства, обзор практики, рекомендации / под общ. ред. и со вступ. ст. заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Э.Н. Ренова. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Словари, справочная информация

222. Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: Норинт, 1998.

223. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году». URL: <http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/cef/gosdoklad%20za%202012%20god.pdf>
224. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=3998>
225. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. – М.: Рус. яз., 2000.
226. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1984.
227. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. URL: <http://ozhegov.info/slovar>
228. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/758910>