

В настоящем исследовании обосновывается, что в современных условиях репрессивного правоприменения ужесточение административных санкций в области дорожного движения не влияет на снижение количества ДТП, приводит лишь к увеличению объёмов коррупции, различным злоупотреблениям и нарушениям прав граждан.

Обосновывается необходимость создания специализированных независимых от исполнительной власти административных судов, отмены КоАП РФ и введения соответствующего административно-процессуального законодательства.



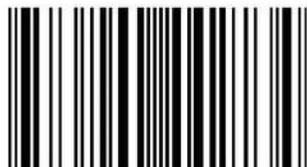
Юрий Шулипа



Юрий Шулипа. Известный практикующий юрист. Сфера научных интересов: административное, конституционное и международное публичное и гуманитарное право. Координатор Федерации автовладельцев России по правовым, судебным и экспертным вопросам. Автор многочисленных публикаций на тему защиты прав автовладельцев, административной юстиции и правосудия.

Административная ответственность нуждается в системных изменениях

Научно-практическое пособие. Прикладное
исследование



978-620-0-44273-4

LAP LAMBERT
Academic Publishing

Федерация автовладельцев России

Шулипа Ю. Ю.

Автор – Координатор Федерации Автовладельцев
России по правовым, судебным и экспертным вопросам

Административная ответственность нуждается в системных изменениях

**Научно-практическое пособие
Прикладное исследование**

МОСКВА – 2011

Шулипа Ю. Ю. Административная ответственность нуждается в системных изменениях: прикладное исследование / Шулипа Юрий Юрьевич; Москва: ФАР, 2011. – 66 с.

ISBN-13: 978-620-0-44273-4

Аннотация:

В настоящем исследовании обосновывается, что в современных условиях репрессивного правоприменения ужесточение административных санкций в области дорожного движения не влияет на снижение количества ДТП, приводит лишь к увеличению объёмов коррупции, различным злоупотреблениям и нарушениям прав граждан.

Обосновывается необходимость создания специализированных независимых от исполнительной власти административных судов, отмены КоАП РФ и введения соответствующего административно-процессуального законодательства.

Ключевые слова: *административный суд, КоАП, судопроизводство, конституция, правовая защита, адвокат, юрист, судья, конвенция.*

Annotation:

The present study proves that in modern conditions of repressive law enforcement, the tightening of administrative sanctions in the field of traffic does not affect the reduction of the number of road accidents, leads only to an increase in corruption, various abuses and violations of citizens' rights.

The necessity of creation of specialized administrative courts independent from Executive power, cancellation of administrative Code of the Russian Federation and introduction of the corresponding administrative-procedural legislation is proved.

Keywords: *administrative court, administrative code, legal proceedings, constitution, legal protection, lawyer, lawyer, judge, convention.*

Изд. № 11. Подписано в печать 2 июня 2011 года.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 12,5. Уч.-изд. л. 8,5.

Тираж 3000 экз.

Переиздано 2019-10-18.

Издательский Дом: LAP LAMBERT Academic Publishing

ISBN-13: 978-620-0-44273-4

ISBN-10: 6200442738

EAN:9786200442734

© Юрий Шулипа.
Все права защищены.

Условные обозначения

АПК – арбитражно-процессуальный кодекс

ВС – Верховный Суд

БДД – Безопасность дорожного движения

ВЦИОМ - Всероссийский центр изучения общественного мнения

ГПК – Гражданско-процессуальный кодекс

ГК – Гражданский кодекс

ГИБДД – Государственная инспекция безопасности дорожного движения

ДТП – Дорожно-транспортное происшествие

ДПС – Дорожно-патрульная служба

ДОБДД – Департамент обеспечения безопасности дорожного движения

КоАП – Кодекс об административных правонарушениях

КС – Конституционный Суд

МВД – Министерство внутренних дел

О – Определение

ОБДД – обеспечение безопасности дорожного движения

ПДД – Правила дорожного движения

РФ – Российская Федерация

ФАР – Федерация автовладельцев России

ФКЗ – Федеральный конституционный закон

ФЗ - Федеральный закон

ЦАО – Центральный административный округ

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	с. 4
Глава 1. Взаимосвязь репрессивной правоприменительной практики и роста уровня коррупции	
1.1. Кризис правоприменения — прогресс коррупции.....	с. 8
1.2. Динамика законодательных изменений, создающих условия для злоупотреблений и коррупции	с. 13
1.3. Негативное правоприменение — условие для злоупотреблений.....	с. 16
1.4. Совмещение судьей функций обвинения, отсутствие состязательности и административно-процессуального законодательства препятствует объективному рассмотрению дел.....	с. 21
Глава 2. Выводы	
2.1. Недостаток процессуальной юрисдикции КоАП РФ.....	с. 22
2.1. Правовое и фактическое обоснование необходимости внесения изменений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.....	с. 31
2.3. Законодательные предложения.....	с. 49
Источники.....	с. 63

Введение

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является одним из самых изменяемых нормативных актов. Основные изменения регулярно происходят в сторону ужесточения ответственности и снижения объёма возможностей защиты. Ужесточение законодательства об административных правонарушениях за нарушение правил дорожного движения и практика его применения не оказывают существенного влияния на снижение количества дорожно-транспортных происшествий. Зато оказывают существенное влияние на увеличение общего уровня коррупции, частоты коррупционных проявлений, нарушения прав и законных интересов граждан. Всё это происходит на фоне сформировавшегося за последние годы общего крайне негативного правоприменения.

Впервые в настоящем исследовательском проекте в контексте правоприменения проведены прикладные исследования ряда основных законоположений КоАП РФ. По результатам проведённого исследования предложены законодательные изменения КоАП, направленные на снижение уровня коррупции и повышение защиты прав граждан.

Цели, задачи и результаты исследования. Доказать следующие обстоятельства и внести соответствующие изменения.

1. Ужесточение административных санкций в области дорожного движения не влияет на снижение количества ДТП.
2. Ужесточение административных санкций в области дорожного движения приводит лишь к увеличению объёмов коррупции, различным злоупотреблениям и нарушениям прав граждан.
3. Обосновать необходимость создания специализированных независимых от исполнительной власти административных судов.
4. Обосновать необходимость отмены КоАП РФ и введения соответствующего процессуального законодательства.

5. До принятия соответствующего процессуального законодательства обосновать необходимость скорейшего внесения изменений и дополнений в КоАП РФ.
6. По результатам исследования подготовлена редакция законопроекта «О внесении изменений в КоАП РФ», обеспечивающая более качественную защиту прав и законных интересов участников дорожного движения.

Основу исследования составили официальные выводы должностных лиц: Председателя Следственного комитета РФ А. И. Бастрыкина, Министра юстиции РФ А. В. Коновалова, Уполномоченного по правам человека в РФ В. П. Лукина; статистические сведения портала безопасности дорожного движения — системы информационного мониторинга и анализа, Фонда ВЦИОМ, Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р», независимого доклада всероссийской антикоррупционной общественной приёмной Чистые руки «Россия: Коррупция в судах»; исследования ФАР в рамках реализации проектов «Мониторинг автоправосудия»¹ и «Общественный контроль»; материалы сайта electrotransport.ru,² Комиссии ФАР по противодействию противоправному сговору ГИБДД и судов;³ анализ правоприменительной практики судов общей юрисдикции г. Москвы и 12-ти субъектов РФ в области БДД; соответствующие нормативные правовые акты; опросы бывших и действующих судей, инспекторов ДПС, работников прокуратур и спецслужб, лиц, привлекаемых к административной ответственности и их защитников, наблюдения за деятельностью отдельных представителей ГИБДД и судей, участие автора в качестве защитника по делам об административных правонарушениях и его работы, изучение общественного мнения.

¹ Общероссийский федеральный проект «Мониторинг автоправосудия» создан на базе ФАР для мониторинга решений судов общей юрисдикции по делам, возникающим в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

² Юридический раздел сайта Electrotransport.ru: <http://bikelaw.info/forum/index.php>

³ Пресекать противоправный сговор нужно сообща. Федеральные арбитражные суды Российской Федерации. 23.11.2011. Официальный сайт: <http://www.arbitr.ru/press-centr/smi/40349.html>

Позиция по вопросам необходимости учреждения в России административных судов и их компетенции основана на мнениях видных ученых-юристов М. В. Баглая, Н. Г. Салищевой, Н. Ю. Хаманевой, Ю. Н. Старилова, Ф. Люшера, А. Ю. Якимова, а также Председателя Верховного суда РФ В. М. Лебедева.

Взаимосвязь репрессивной правоприменительной практики и роста уровня коррупции

1.1. Кризис правоприменения — прогресс коррупции

Правоприменение России находится в системном кризисе. Правоприменительная практика КоАП РФ, свидетельствует о том, что любое, даже минимальное увеличение сумм штрафов, появление «лишенческих» статей и новых мер обеспечения, приводит лишь к многократному увеличению взяток, совершенствованию бюрократизации в системе ГИБДД МВД и как следствие, — общему увеличению коррупционности.

Со стороны органов власти не ведётся мониторинг эффективности правоприменительной практики. Вместо этого, для отчетности и статистики государство в лице МВД фиксирует лишь количество возбужденных дел.

Появление новых мер обеспечения (задержание транспортных средств, регистрационных номерных знаков, арест товаров и вещей) по делам, предусматривающим административный штраф, увеличивают суммы взяток от 4 до 10 раз от размера административного штрафа.

Ну а, как известно, сумма взятки за не составление протокола по делам, влекущим лишение права управления транспортным средством (выезд на встречу, управление в состоянии опьянения и т. д.), составляет от 30 до 100 тысяч рублей.

К примеру, по результатам наблюдений членов Московского отделения ФАР за деятельностью инспекторов 3 БП ДПС ГИБДД ЦАО г. Москвы, из 20-ти задержанных автовладельцев по подозрению в нарушении ПДД протоколы об административных правонарушениях в среднем составлялись лишь в отношении 2-х лиц (1).

В этом нет ничего сверхъестественного. На заседании совета при Президенте РФ по противодействию коррупции Председатель Следственного

комитета России А. И. Бастрыкин заявил, что среди чиновников по показателю коррупции лидируют органы внутренних дел (2).

По результатам исследований, проведённых Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р» следует, что уровень коррупции в период с 2007 по 2010 г.г. значительно вырос. В 2010 году Россия заняла 154 место (из исследованных 178 стран мира). В пресс-релизе Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Р», утверждалось: «... никаких кардинальных изменений не произошло. С коррупцией в нашей стране всё как было плохо, так и осталось» (3).

Отметим, что увеличение объёмов коррупции растёт не только пропорционально увеличению суммы взяток, но и частоте дачи взяток. Результаты исследований ВЦОМ показывают, что в период с 2006 по 2010 г.г., автовладельцы стали чаще, чем обычно, давать взятки инспекторам ДПС (4).

Скажите, а в этом году вам приходилось делать это чаще, чем обычно, или нет? (закрытый вопрос, один ответ, % от тех, у кого есть автомобиль и от тех, кому приходилось давать взятки)

	2006	2010
<i>Да, чаще, чем обычно</i>	16	19
<i>Нет, не чаще, а примерно как обычно</i>	56	46
<i>Нет, реже, чем обычно</i>	24	24
<i>Затрудняюсь ответить</i>	4	11

При этом стоит учесть существование уровня латентной бытовой коррупции, который, как правило, превышает официальные показатели в несколько раз.

Между тем, увеличение уровня коррупции сопряжено с увеличением количества различных злоупотреблений со стороны должностных лиц, что находится в причинной связи с ухудшением правоприменения.

По мнению министра юстиции РФ А. В. Коновалова законодательство несовершенно, а ситуация в сфере правоприменения в 2011 году стала «ещё хуже», и особо выдел как негативный фактор избирательность в применении норм права (5).

Большинство опрошенных нами респондентов, в том числе лиц, имеющих высшее юридическое образование, а также опыт судебной и правоприменительной деятельности, подтвердили, что давали взятки инспекторам ДПС. В основном, свои мотивы респонденты обосновывали тем, что судьи даже при полной невиновности граждан выносят исключительно обвинительные постановления (6).

Увеличению уровня коррупции, а также различных злоупотреблений и нарушений прав граждан способствует организационно-правовой аспект деятельности органов внутренних дел и судов общей юрисдикции.

Исходя из положений приказа МВД РФ № 25 от 19.01.2010 г. «О вопросах оценки деятельности органов внутренних дел РФ», в котором сохраняется правило, согласно которому полицейские подразделения не могут снизить количество привлеченных к ответственности лиц по сравнению с аналогичным периодом прошлого года, если хотят получить положительную оценку своей деятельности.

Обращение с жалобой к руководству отдела ГИБДД, инспектор которого составил протокол (вынес постановление), означает лишнюю потерю времени и само по себе малоэффективно. В системе ГИБДД существуют свои обычаи. Для имитации служебной деятельности вышестоящее руководство наоборот заинтересовано в большем количестве составленных протоколов и вынесенных постановлений (7).

Если, например, командир батальона наказывает своего подчинённого сотрудника, то считается, что в этом есть часть его вины, недостатки в

процессе исполнения своих прямых обязанностей. Чтобы не портить показатели служебной деятельности, руководство отдела ГИБДД, инспектор которого нарушил закон, ограничивается в лучшем случае лишь формальной беседой с ним, но реально он остаётся безнаказанным, а, как известно, безнаказанность порождает беззаконие. Кроме того, принятое инспектором ДПС решение в отношении водителя остается в силе (8).

Поэтому часто, руководствуясь вышеуказанным приказом и пользуясь бездействием вышестоящего руководства, должностные лица могут фабриковать любые дела, пусть даже такая фабрикация явно не профессиональная и очевидная для всех.

Творящийся произвол отдельных чиновников из правоохранительных органов достиг таких невиданных размеров, что реально угрожает безопасности личности, общества и государства.

Стоит отметить, что законность в деятельности сотрудников полиции по некоторым параметрам, приказом МВД РФ № 25 от 19.01.2010 г. «О вопросах оценки деятельности органов внутренних дел РФ», оценивается отрицательно.

Увеличению объёмов коррупции способствует укоренившаяся не основанная на законе правоприменительная судебная и административная практика. В настоящее время конечное формирование правоприменительной практики замыкается на президиумах региональных судов. Президиумы региональных судов формируют правоприменительную практику для региональных судей, специализирующихся на рассмотрении дел об административных правонарушениях. Часто при пересмотре обжалуемых постановлений и решений судьи президиумов региональных судов оставляют в силе не основанные на законе обвинительные постановления и решения нижестоящих судебных инстанций.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что не основанные на законе надзорные постановления в дальнейшем ориентирует судей страны на вынесение обвинительных неправосудных актов.

Впоследствии это порождает гигантские объёмы коррупции в деятельности ГИБДД и судов (9).

Существует еще одно актуальное мнение. Судебная власть боится исправлять свои ошибки и, вынося обвинительные акты, лишь узаконивает произвол ГИБДД (10).

Из независимого доклада всероссийской антикоррупционной общественной приемной Чистые руки «Россия: Коррупция в судах» следует, что коррупция в судах носит масштабный характер, и фактически подорвала доверие к российскому правосудию, нанесла непоправимый вред авторитету российской государственности. Деятельность судей напоминает деятельность менеджмента коммерческой фирмы, что приводит к масштабным нарушениям прав и свобод граждан, на охране которых, в первую очередь, должна стоять судебная власть (11).

Вступление незаконного судебного акта в законную силу имеет для состояния законности обратные негативные последствия. Вступившие в законную силу судебные постановления (решения) имеют силу закона и с точки зрения единообразия судебной практики, дают основания остальным судьям и должностным лицам органов исполнительной власти ориентироваться на правовую позицию, выраженную в ранее вынесенных судебных актах. Этим обстоятельством пользуются недобросовестные судьи (12).

Исследователи отмечают, что судебная власть слилась с исполнительной властью, и обслуживает ее интересы (13).

1.1. Динамика законодательных изменений, создающих условия для злоупотреблений и коррупции

Начнем с 2007 года. Правовой позицией Конституционного суда РФ, изложенной в определении от 29 мая 2007 года N 346-О-О, установлено, что должностное лицо, составившее административный протокол может быть опрошено в качестве свидетеля. В итоге должностное лицо стало обладать сразу двумя полномочиями: административного преследователя и свидетеля-обвинителя. С 11 августа 2007 года и по настоящее время, законодательство об административных правонарушениях продолжает существенно ужесточаться.

Федеральным законом от 17.07.2009 N 160-ФЗ установил ч. 5 ст. 30.9. КоАП наделил правом должностных лиц обжаловать решения судов на вынесенные ими же постановления.

Не останавливаясь на достигнутом, Федеральным законом от 23.07.2010 N 171-ФЗ законодатель ввел ч. 1.1. ст. 30.1. КоАП наделив правом должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении обжаловать вынесенное судьей постановление.

В обоих рассматриваемых случаях должностные лица составившие протокол и вынесшие постановления наделены правом обжалования лишь судебных актов, а не административных, т. е., вынесенных их коллегами. Неизвестно, почему законодатель так избирательно наделил должностных лиц правом обжалования исключительно судебных постановлений? Разве постановления их коллег – акты второго сорта?

Кроме того, должностные лица составившие протокол и вынесшие постановление не являются участниками по делу об административном правонарушении, перечень которых перечислен в статьях 25.1. – 25.11. КоАП.

Перечень лиц, имеющих право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении, указан в статьях 25.1 — 25.5. КоАП и установлен ч. 1 ст. 30.1. КоАП РФ.

Лица, имеющие право на обжалование постановлений и решений, являются активными участниками производства. Остальные лица, указанные в статьях 25.6 – 25.10., таковыми не являются в виду отсутствия у них активных процессуальных прав.

Таким образом, на практике должностное лицо составившее протокол выступает в четырех качествах:

1. Инициатора административного преследования.
2. Свидетеля по делу.
3. При рассмотрении дела, по умолчанию одновременно обвинителя лица привлекаемого к административной ответственности.
4. При обжаловании постановления суда — активного участника производства по делу об административном правонарушении, свидетеля и обвинителя лица, в отношении которого возбуждено дело.

Наделив правом обжалования постановление суда, законодатель одновременно ввел должностное лицо в ранг активного участника административного производства. Притом, что должностное лицо не является участником административного производства.

В итоге, активный субъект административного преследования – должностное лицо, при обжаловании постановления судьи одновременно осуществляет несвойственные ему правомочия по поддержанию в своей жалобе доводов обвинения, обвинителя и свидетеля.

Отметим, что при участии в судебном разбирательстве, должностное лицо не наделено правом, заявлять ходатайства и отводы. Тем не менее, правоприменительная практика свидетельствует о том, что показания-доказательства свидетеля — должностного лица почти всегда по немотивированным причинам признаются судьями и должностными лицами «достовернее» доводов изложенных в объяснении, ходатайствах и жалобе

лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении и его защитника. В связи с чем, реализация прав лица, в отношении которого возбуждено дело по заявлению им ходатайств и отводов, дачи объяснений в части принятия по ним решений ограничивается усмотрением судьи.

Таким образом, из-за возникшей процессуальной дисфункции, в контексте правоприменительной практики должностное лицо получило значительно больше возможностей для обвинения, нежели лицо, привлекаемое к административной ответственности для защиты своих прав.

Федеральным законом от 23.07.2010 N 175-ФЗ, ликвидирована норма — ч. 4 ст. 29.4. КоАП РФ наделявшая правом рассмотрения дел по месту учета транспортного средства.

Этим же законом введена другая норма – ч. 5 ст. 29.4. КоАП. Согласно данной норме, дело предусмотренное главой 12 настоящего Кодекса и зафиксированное с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили соответствующие материалы.

21 апреля 2011 введен в действие Федеральный закон N 71-ФЗ, которым срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания увеличен с одного года до двух лет (часть 1 статьи 31.9 КоАП РФ). Также с одного года до двух лет увеличен срок предъявления постановления о назначении административного наказания к исполнению (часть 7 статьи 21 ФЗ «Об исполнительном производстве»).

И в этом случае не ясна логика законодателя. Год – вполне оправданный срок для исполнения любого документа и увеличивать его в целых два раза абсолютно бессмысленно. Очевидно, что увеличенный с одного года до двух лет не повлияет на качество исполнения постановлений.

Прежде чем увеличивать срок исполнения данных документов, законодатель обязан проанализировать причины их неисполнения. Судя по

всему, лоббируя данные изменения, законодатель руководствовался не реальной, а ложной правоприменительной практикой. Реальная практика свидетельствует, что неисполнение исполнительных документов вызвано бездействием чиновников, либо их непрофессионализмом и иных причин здесь нет.

Поэтому, если б законодатель хотел добиться реальной эффективности, то в первую очередь он бы законодательно установил четкие процедуры исполнения исполнительных документов и жесткие меры ответственности для ответственных за это чиновников. Закон нужно конструировать так, чтобы впоследствии он повышал эффективность деятельности чиновников, а не развращал их (14).

1.2. Негативное правоприменение — условие для злоупотреблений

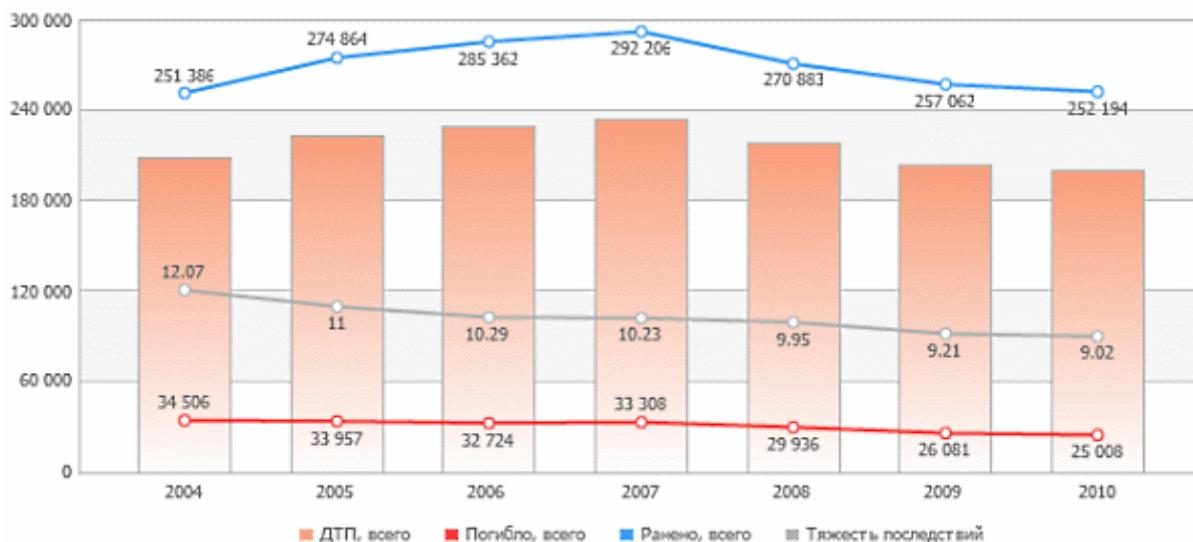
Правоприменительная практика КоАП РФ показывает, что нормы, связанные с защитой личности, охраной прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан (ст. 1.2.), принципом равенства перед законом (ст. 1.4.), презумпцией невиновности (ст. 1.5.), назначением административного наказания и применением мер обеспечения производства на основаниях и в порядке, установленных законом (ч. 1 ст. 1.6.), всесторонним, полным, объективным и своевременным выяснением обстоятельств каждого дела, разрешением его в соответствии с законом, а также выявлением причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений (ст. 24.1.), внесением соответствующим должностным лицам представлений о принятии мер по устранению указанных причин и условий (ч. 1 ст. 29.13. КоАП РФ) являются иллюзорными.

Регулярно дела об административных правонарушениях возбуждаются без наличия на то законных оснований, либо в ходе возбуждения данных дел, действия лиц, привлекаемых к ответственности, квалифицируются по более жесткой и неприменимой статье КоАП РФ. Причем, осуществляющие административное преследование должностные лица квалифицируют действия лиц, привлекаемых к ответственности, по более жесткой и неприменимой статье сопряженной с применением различных мер обеспечения.

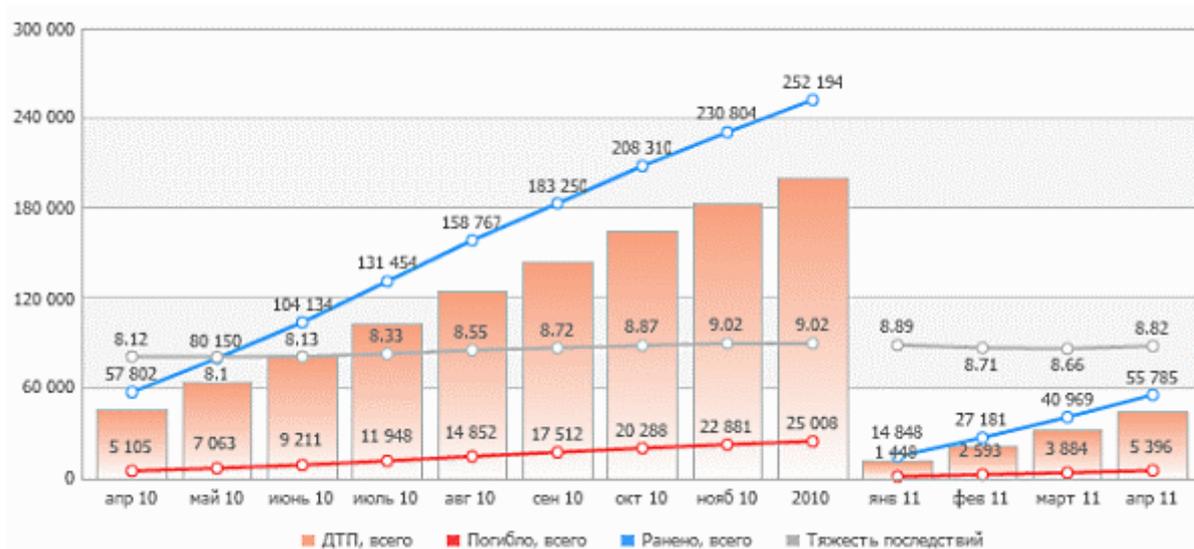
Таким образом, существенное снижение объёма прав лиц привлекаемых к административной ответственности произошло как в законодательном, так и в правоприменительном аспектах.

Ужесточение административной ответственности за нарушение ПДД не влияет на снижение ДТП.

ДТП, погибло, ранено, всего (по годам)



ДТП, погибло, ранено, всего (по месяцам)



Исходя из статистики ДОБДД МВД РФ, регулярные ужесточения административной ответственности за нарушение ПДД не приводят к снижению количества дорожно-транспортных происшествий (15). Несмотря на практически ежемесячное ужесточение административных наказаний в сфере БДД за последние девять лет количество ДТП регулярно росло и принимаемые государством меры не прогнозируют спада данного негативного явления.

Выходит, что ужесточая санкции за нарушение правил дорожного движения под предлогом борьбы с дорожно-транспортными происшествиями, законодатель девять лет работал абсолютно впустую.

Постоянное ужесточение наказаний в области дорожного движения свидетельствует об отсутствии мониторинга эффективности правоприменения и дает основания полагать о наличии в Государственной Думе и в МВД заинтересованных лоббистских структур.

Если ужесточение административных санкций и мер обеспечения, кроме увеличения объемов коррупции и нарушений прав граждан не приводит к поставленным законодателем целям, значит, санкционируя поправки, законодатель руководствовался иными целями, нужными только ему и заинтересованным лицам.

За девять лет существования КоАП РФ, поправки в данный документ вносились 181 раз, причем не только законодателем, но и дважды Конституционным судом РФ, а нормы права добавлялись, отменялись и изменялись более 1600 раз. Больше всего претерпела изменений 12 Глава Кодекса.

Между тем, такое частое изменение законодательства имеет множество негативных последствий. После того, как новая норма права вводится в действие, начинает создаваться практика ее применения. Отметим, что для реализации федеральных законов, необходимо подготовить соответствующие постановления Правительства РФ, ведомственные приказы, иногда и акты региональных органов власти.

Такая деятельность вводит в смуту как граждан, которым адресован закон, так должностных лиц, ответственных за его исполнение. На этой почве возникают различные толкования, которые вначале правоприменения закона истолковываются должностными лицами не в пользу граждан.

Часто после вступления в силу поправок, действия водителя квалифицировались по новым, более жестким и неприменимым в конкретной ситуации нормам КоАП РФ. При этом нормы КоАП РФ, по которым действия водителей квалифицировались до вступления в силу поправок, оставались без изменения. Причем, такая ситуация продолжалась до тех пор, пока Верховный суд РФ не давал разъяснений по вопросам судебной практики.

Рассмотрим один из случаев, когда измененную в сторону ужесточения и абсолютно несвязанную с конкретным правоотношением норму, в нарушение ч. 5 ст. 4.1. КоАП РФ инспектора ДПС квалифицировали действия водителей, как по измененной норме, так и по действующей.

Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 120-ФЗ в абзаце втором части 2 статьи 12.2. КоАП РФ слова *«одной второй минимального размера оплаты труда»* были заменены словами *«двадцати пяти минимальных*

размеров оплаты труда или лишение права управления транспортными средствами на срок от одного до трех месяцев».

В этой связи 16 августа 2005 года, Заместитель начальника УГИБДД ГУВД г. Москвы полковник милиции В.П. Томчак разослал телеграмму руководителям подразделений ГИБДД, которой обязал всех столичных инспекторов ДПС в случае несвоевременной постановки на учет транспортного средства, возбуждать в отношении водителей дела по двум статьям КоАП РФ — 12.1 и 12.2 (16). Судебная власть стала на сторону ГИБДД и суды Москвы стали подтверждать «правомерность» квалификации действий водителей по 2 статьям КоАП.

В ответе на вопрос 10 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 1 квартал 2006 года (утв. постановлением Президиума ВС РФ от 7 и 14 июня 2006 г.) было разъяснено, что в случае управления автомобилем с просроченными регистрационными знаками «ТРАНЗИТ» водитель может быть привлечен к административной ответственности по ст. 12.1 КоАП РФ.

После данного разъяснения Верховного суда РФ Заместителю начальника УГИБДД ГУВД г. Москвы полковнику милиции В.П. Томчаку пришлось отменить собственную телеграмму и направить новую.

Итого, целых 11 месяцев, действия автовладельцев по управлению ТС с просроченными транзитами в нарушение ч. 5 ст. 4.1. КоАП РФ квалифицировались одновременно по двум статьям, одна из которых ч. 2 ст. 12.2, вообще не применима к данным правоотношениям. За данное злоупотребление никто из инспекторов ДПС не был привлечен к ответственности. Руководство УГИБДД ГУВД г. Москвы даже не удосужилось извиниться перед автовладельцами. Государство не приняло абсолютно никаких мер по реабилитации автовладельцев.

По данным пресс службы Мосгорсуда за первые шесть месяцев 2010 года в суды поступило 26700 дел о выезде водителей на встречную полосу и

превышении скоростного режима движения (17). По количеству это больше чем арбитражных, гражданских и уголовных дел за аналогичный период.

Поэтому ужесточение административной ответственности за нарушение ПДД не только бесполезно, но и общественно опасно, так как неизбежно сопряжено со значительным увеличением уровня коррупции, различными злоупотреблениями должностных лиц, связанными с нарушением прав и законных интересов участников дорожного движения.

1.3. Совмещение судьей функций обвинения, отсутствие состязательности и административно-процессуального законодательства препятствует объективному рассмотрению дел

В своих ежегодных докладах за 2008 – 2010 годы Уполномоченный по правам человека в РФ Владимир Лукин неоднократно указывал о необходимости обеспечения состязательности в административном процессе. Ситуация с правами человека в сфере административно – юрисдикционных правоотношений весьма ухудшилась и превратилась в некое подобие репрессивного механизма «конвейерного» типа. По-прежнему ощущается обвинительный уклон судей, вызванный отсутствием в заседании представителя обвинения. Никуда не исчезло и процессуальное неравенство сторон, когда не только показания, но и мнение не участвующей в процессе стороны обвинения учитывается в качестве доказательств по делу. В итоге одного субъективного «желания» правоохранительных органов зачастую оказывается достаточно для привлечения человека к административной ответственности (18).

Выводы

2.1. Недостаток процессуальной юрисдикции КоАП РФ

Исследуя законоположения, ныне действующего КоАП РФ, обуславливаются следующие выводы:

1) При рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении граждан России (физических лиц) из-за отсутствия процессуального законодательства суды испытывают невосполнимый недостаток процессуальной юрисдикции. Для граждан России (физических лиц) отсутствует процессуальный порядок рассмотрения дел о малозначительных преступлениях (административных правонарушениях).

Данная правовая проблема обуславливается отсутствием для физических лиц (граждан) административно-процессуального судопроизводства. В отличие от физических лиц (граждан), для юридических лиц и граждан-предпринимателей такой вид судопроизводства установлен арбитражно-процессуальном кодексом РФ (АПК).

В КоАП РФ отсутствуют такие фундаментальные для судебного процессуального законодательства термины как: *«Правосудие, Судопроизводство, Стороны, Процессуальный порядок рассмотрения дел»*.

Поэтому КоАП является не *«судебным процессуальным законодательством»*, а *«законодательством об административных правонарушениях»*.

В связи с чем, порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях установлен не судебно-процессуальный, обладающий признаками: состязательности сторон по доказыванию в совершении правонарушения, справедливости, независимости, беспристрастности, рабочей презумпции невиновности, эффективностью правовой защиты –

соответствующий ст. 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 2 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 6 и 13 Конвенции, ч. 2 и 3 ст. 118, ч. 1 ст. 120, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ, а административный, обладающий императивными признаками волеизъявлений властвующего субъекта (органа исполнительной власти).

2) Нормы Глав 29 и 30 КоАП РФ, регламентирующие рассмотрение дел и пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (за исключением судебного надзорного производства), фактически наделили судей и должностных лиц, по рассмотрению дел равной компетенцией. В статьях 29.1, 29.2, 29.3, 29.4, 29.6, 29.9, — 29.13 и 30.2, — 30.6, КоАП РФ термины «судья» и «должностное лицо» отождествляются в единой смысловой связке. Это значит, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях судья и должностное лицо обладают одинаковыми объёмами полномочий.

Исключение состоит лишь в том, что должностное лицо не вправе рассматривать дела, исключительная ответственность по которым предусмотрена в виде лишения права управления ТС; конфискации товаров и вещей; административного выдворения за пределы РФ; административного приостановления деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта РФ; должности муниципальной службы.

3) В действующем КоАП РФ отсутствует сторона, на которую законом возложены функции обвинения. Данное обстоятельство вынуждает судью действовать не в качестве независимого арбитра стоящего над сторонами, а подменять должностное лицо, осуществляющее административное преследование. Действуя, таким образом, судья от имени государства

продолжает поддерживать выдвинутую должностным лицом обвинительно — карательную линию.

По нашему мнению, это также является нарушением прав (физических лиц) граждан России закрепленных в ч. 1 ст. 46 Конституции РФ и корреспондирующих ей положений международно-правовых актов, в частности статей 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, статей 2 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статей 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Такое положение в конечном итоге является одной из причин вынесения заведомо неправосудных постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Данная позиция обосновывается следующими аргументами:

Правовыми позициями Европейского суда по правам человека установлено, что ст. 6 Конвенции распространяется не только на лиц, которым предъявлено уголовное обвинение в рамках национального уголовного законодательства, но и на лиц, которым предъявлено иное обвинение, которое по своей сложности и последствиям (жесткости санкции) является сопоставимым с уголовным (см., например, пункт 47 постановления от 24 февраля 1994 г. по делу *Bendenoun v France* (жалоба No. 12547/86); пункт 85 постановления от 8 июня 1976 г. по делу *Engel and others v Netherlands* (жалобы No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

В деле Лутц (*Lutz*) против Федеративной Республики Германии Европейский суд по правам человека выразил следующую позицию: *«Преследования и наказания за незначительные правонарушения в административном порядке не противоречат Конвенции, при условии, что заинтересованные лица могут обжаловать вынесенное против них решение в Суд, где действуют гарантии, предусмотренные статьей 6»*.

На этом основании Европейский суд по правам человека в правоприменительной практике с учетом природы публичного (государственного) обвинения дел об административных правонарушениях

приравнивает их к уголовным делам, со всеми гарантиями для лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Соответственно лицо, привлекаемое к административной ответственности имеет право на гарантии, предусмотренные ст. 6 Конвенции.

В соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Из этой конституционной нормы и корреспондирующих ей положений международно-правовых актов, в частности статей 8 и 29 Всеобщей декларации прав человека, статей 2 и 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, следует, что государство обязано обеспечить осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной.

Гарантиями обеспечения этого права являются не только требования независимости и беспристрастности суда, но и состязательность, а также равноправие сторон.

Конституция РФ устанавливает, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), а правосудие осуществляется только судом (статья 118, часть 1). Указанные положения в сочетании с закрепленным в статье 123 (часть 3) Конституции РФ принципом состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве не допускают возложения на суд каких бы то ни было функций, не совместимых с его прерогативами по осуществлению правосудия.

В ч. 1 ст. 6 Конвенции закреплено: «Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Из этого принципа в совокупности с принципом состязательности, закрепленным в основном законе страны (статья 123, часть 3, Конституции

РФ) следует, что суд вправе устанавливать виновность гражданина лишь при условии, если ее доказывают лица, осуществляющие административное преследование.

Конституционный суд РФ в Постановлениях от 20 апреля 1999 года и от 14 января 2000 года указал, что *«Возложение же на суд обязанности в той или иной форме подменять деятельность этих органов и лиц по осуществлению функции обвинения не согласуется с предписанием статьи 123 (часть 3) Конституции Российской Федерации и препятствует независимому и беспристрастному осуществлению правосудия судом, как того требуют статья 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также нормы ратифицированных Российской Федерацией международных договоров (статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах)»*.

И вот пример того, как Конституционный суд РФ отошел от своих фундаментальных позиций.

В Определении от 24 июня 2008 г. N 330-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования «Город Новодвинск» (мэрии) на нарушение конституционных прав и свобод частями 1 и 2 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Конституционный суд РФ отметил: «Что касается доказывания вины лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, то, вопреки утверждению заявителя, из оспариваемых положений не следует, что бремя такого доказывания возлагается ими на судью, рассматривающего дело об административном правонарушении». Это всего лишь ответ на первую часть вопроса заявителя.

В Определении от 24 июня 2008 г. N 330-О-О Конституционный суд РФ стыдливо умолчал о том: *кто именно должен доказывать виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, если до вступления обвинительного постановления в законную силу данное лицо*

согласно ч. 2 ст. 1.5. КоАП считается невиновным? Поэтому данную позицию Конституционного суда РФ нельзя признать обоснованной. Ответ на вторую часть вопроса очевиден.

Если нет субъекта поддерживающего обвинение от имени государства, значит, только к рассматриваемому делу судьей — представителю государственной власти на основании собранных по делу доказательств должностным лицом переходит функция обвинения.

Фактически функция обвинения возлагается на судью, который руководствуясь судебным административным усмотрением, заложенным в нормах КоАП РФ, осуществляет сбор доказательств обвинения в силу отсутствия участника по делу, поддерживающего обвинение. Стоит отметить, что осуществление судьей административного преследования препятствует реализации функций по обеспечению прав лица привлекаемого к административной ответственности. Осуществляя защиту своих прав и законных интересов, лицо в отношении которого ведется производство по делу, вынуждено оспаривать показания-доказательства свидетеля — должностного лица и (или) о своей невиновности спорить с судьей, а не со стороной обвинения.

Между тем, судья, обвиняя данное лицо, не оценивает по существу все аргументы, представленные им в ходе рассмотрения дела, и юридически лишен возможности обеспечения лицу, привлекаемому к административной ответственности равных процессуальных прав со стороной обвинения.

Если государство наделило должностных лиц правом возбуждения дел, то оно должно обеспечить им поддержку дальнейшего обвинения. Иначе все процедуры административного преследования лишены смысла.

Таким образом, мировой судья, а, равно как и остальные судьи судов общей юрисдикции, РФ иницируя продолжение деятельности административного государственного органа по поддержанию обвинения, по сути, выполняют не свойственные им обвинительные функции.

Разве могут судьи рассматривающие дела об административных правонарушениях быть объективными, независимыми и беспристрастными, если они выполняет функции обвинения? Думается, что ответ на данный вопрос очевиден.

В результате лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении невозможно реализовать право, закрепленное в статьях 6 и 13 Конвенции на справедливое судебное разбирательство.

Необходимость учреждения в России федеральных административных судов по осуществлению административного судопроизводства основывается на ст. 118 и 126 Конституции РФ, согласно которым правосудие в судах общей юрисдикции осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

А. Ю. Якимов считает, что административное судопроизводство — это рассмотрение судами дел об административных правонарушениях **(19)**.

Солидарен с ним и М. В. Баглай считающий, что в ст. 118 Конституции Российской Федерации закреплено четыре вида судопроизводства, «каждому из которых соответствует свой комплекс установленных процессуальных правил». Для административного судопроизводства эти правила содержатся, с его точки зрения, в Кодексе РФ об административных правонарушениях **(20)**.

По мнению Н. Г. Салищевой и Н. Ю. Хаманевой, «административное судопроизводство должно касаться не только дел об административных правонарушениях, но и дел, относящихся к осуществлению контрольных функций суда в отношении органов исполнительной власти» **(21)**.

Ю. Н. Стариков считает, что государство сегодня не гарантирует в полной мере судебную защиту граждан и юридических лиц от некачественного и незаконного публичного администрирования. В России не обеспечивается судебная защита от неправомерных действий (бездействия) и

решений административных органов, так как не создана специальная ветвь правосудия — административное судопроизводство (22).

Председатель Верховного суда РФ В. М. Лебедев убежден, что без административного судопроизводства (самостоятельного, закрепленного в соответствующем кодексе) процедура рассмотрения дел в споре гражданина с властью не будет эффективна (23).

Поэтому на сегодняшний день самым эффективным средством правовой защиты гражданских прав является Гражданский процессуальный кодекс (ГПК РФ), при помощи которого иногда удается гражданам защищать свои права, нарушенные должностными лицами органов власти.

Однако действующее законодательство и сложившаяся правоприменительная практика, не позволяя лицу, привлекаемому к административной ответственности защитить свои права с помощью судебных процессуальных средств защиты, закрепленных в Главах 24 и 25 гражданского процессуального кодекса, а также иных федеральных законов.

Из-за чего, участники производства по делу не вправе использовать иные внутригосударственные средства более эффективной правовой защиты своих прав кроме норм КоАП РФ. При рассмотрении предложенных изменений мы вернемся к подробному исследованию данной проблемы.

Поэтому участники производства по делу лишены права на эффективную защиту своих законных интересов в судебном процессуальном порядке, установленном гражданским процессуальным кодексом РФ.

В итоге, ситуация с правами человека в области дорожного движения остается катастрофической.

Если законодатель почти ежемесячно ужесточает административную ответственность за нарушения ПДД, расширяет перечень случаев применения различных мер обеспечения, вводит нормы, существенно снижающие возможности объективного рассмотрения дел, то при таких обстоятельствах законодателю необходимо пропорционально повышать уровень защищенности прав граждан. Иначе из-за кризиса правоприменения

в правоохранительных органах страны, неминуем рост различных должностных злоупотреблений и коррупции.

Исследования правоприменительной деятельности показывают, что судьи судов общей юрисдикции и должностные лица не намерены менять порочную правоприменительную практику. В связи с чем, необходимы фундаментальные изменения в сфере административно-правовой деятельности.

Учитывая сложившуюся ситуацию в целях повышения защиты прав владельцев транспортных средств, снижения уровня коррупции в органах ГИБДД и судах общей юрисдикции, автором данной работы подготовлен проект Федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ.

Вступление в силу нового законопроекта позволит обеспечить реальное действие статей 1.2, 1.4, 1.5, ч. 1 ст. 1.6, 24.1, ч. 1 ст. 29.13. КоАП РФ, которые как отмечено выше в настоящее время являются иллюзорными.

Несмотря на то, что ныне действующий КоАП РФ временно останется в действии, вносимые изменения максимально приближены к европейским стандартам в сфере защиты прав человека и основных свобод, основанных на нормах международного права, международной правоприменительной практики, положениях Конституции РФ, правовых позициях Конституционного суда РФ.

2.2. Правовое и фактическое обоснование необходимости внесения изменений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

До принятия соответствующего процессуального законодательства необходимо в ближайшем будущем внести в КоАП РФ следующие изменения и дополнения:

Существуют мнения о необходимости дополнения положения ч. 2 ст. 25.5. КоАП РФ, изложив данную норму в следующей редакции: «В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускается адвокат или иное лицо, имеющее высшее юридическое образование». С нашей точки зрения, такое дополнение является нецелесообразным.

Практика показывает, что обычно защиту интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, оказывают лица, ранее работавшие в транспортной сфере, бывшие работники ГИБДД, юрисконсульты и равнодушные к творящемуся беззаконию граждане, имеющие активную жизненную позицию.

Некоторые из действующих защитников, не имеют даже высшего профессионального образования, зато почти в совершенстве владеют нормами действующего законодательства и практикой его применения.

Стоит отметить, что в адвокатской среде имеется небольшое количество адвокатов, которые регулярно занимаются защитой прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. Часто адвокаты берутся за ведение данных дел время от времени, или например, чтобы оказать помощь своим близким, либо знакомым. Даже в экзаменационных билетах на присвоение статуса адвоката до 2010 года отсутствовали вопросы, касающиеся производства по делу об административном правонарушении в отношении физического лица.

Иногда создается впечатление того, что большинство юристов приходят в адвокатские палаты лишь за приобретением статуса адвоката. Но когда заветное адвокатское удостоверение оказывается в кармане, оптимизм по защите прав и законных интересов других лиц быстро исчезает. Чтобы подробнее узнать об этом, достаточно лишь обратиться к дисциплинарной практике адвокатских палат.

Кроме того, множество адвокатов оказываются от защиты лиц привлекаемых к административной ответственности по мотивам сложности законодательства об административных правонарушениях; регулярной предвзятости субъектов правоприменения; выполнения большого объема юридической работы, связанного с составлением многочисленных ходатайств, жалоб и отводов; нежелания вступать в конфликты с судьями и должностными лицами; небольших гонораров за оказание юридических услуг.

В этой связи, полагаем, что ч. 2 ст. 25.5. КоАП РФ необходимо оставить без изменения.

Практика ныне действующего КоАП РФ показала, что имеются существенные проблемы, связанные с удостоверением полномочий защитника по допуску к защите интересов лица, привлекаемого к административной ответственности.

Полномочия адвоката удостоверяются ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием. Полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, оформленной в соответствии с законом (ч. 3 ст. 25.5. КоАП РФ).

В абз. 11 ответа на вопрос 12 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2008 года (утв. постановлениями Президиума ВС РФ от 4 марта и 25 марта 2009 года) разъяснено. Если лицо, привлекаемое к административной ответственности, устно в судебном заседании заявит ходатайство или предоставит суду письменное заявление о привлечении представителя к участию в деле об административном

правонарушении, то такой представитель должен быть допущен к участию в деле об административном правонарушении.

Однако данное разъяснение регламентирует лишь допуск защитника по участию в рассмотрении дела.

Между тем, право лица, привлекаемого к административной ответственности на пользование юридической помощью защитника, возникает с момента возбуждения дела.

Как известно, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- Составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- Составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 настоящего Кодекса;
- Составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- Вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 настоящего Кодекса;
- Вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса (ч. 4 ст. 28.1. КоАП РФ).

С нашей точки зрения, по желанию лица, привлекаемого к административной ответственности о пользовании юридическими услугами защитника, защитник должен быть допущен на стадии возбуждения дела об административном правонарушении

Часто, непосредственно при возбуждении дела, у лица, привлекаемого к административной ответственности, отсутствует возможность

удостоверить полномочия защитника доверенностью, то есть составить доверенность на защиту интересов в простой письменной форме.

Данное обстоятельство существенно снижает конституционные гарантии лиц, привлекаемых к административной ответственности на получение юридической помощи.

Между тем, из содержания редакции ч. 1 ст. 25.5 КоАП защитник может защищать интересы лишь лица, в отношении которого уже возбуждено дело об административном правонарушении и ведется по нему производство. То есть с момента возбуждения дела об административном правонарушении, установленного в ч. 4 ст. 28.1. КоАП. Отметим, что КоАП не содержит норм об участии защитника на стадии возбуждения дела.

Следует сделать акцент на то, что возбуждение дела об административном правонарушении должностным лицом на месте выявления правонарушения, либо по результатам проведенного административного расследования (рассмотрения проверочных материалов) в кабинете у должностного лица связано с физическим задержанием лица привлекаемого к административной ответственности. Иными словами, на время оформления обвинительных материалов, лицо, привлекаемое к административной ответственности, вынуждено задерживаться для написания объяснений по делу, подписания протоколов и проведения проверок, отраженных в них сведений.

По буквальному смыслу положений, закрепленных в статьях 2, 45 и 48 Конституции Российской Федерации, право на получение юридической помощи адвоката гарантируется каждому лицу, независимо от его формального процессуального статуса, в том числе от признания задержанным и подозреваемым, если уполномоченными органами власти в отношении этого лица предприняты меры, которыми реально ограничиваются свобода и личная неприкосновенность, включая свободу передвижения, — удержание официальными властями, принудительный привод или доставление в органы дознания и следствия, содержание в

изоляции без каких-либо контактов, а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие свободу и личную неприкосновенность. (Постановление Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. N 11-П).

Европейское право установило принцип «должной правовой процедуры» применяющийся во всех публичных и частных правоотношениях. Согласно данному принципу: никто не может подвергаться санкциям, затрагивающим его личность, свободу, законные права и интересы, без специальной процедуры, позволяющей заинтересованному лицу знать все, что ставится ему в вину, подготовить и представить доводы в свою защиту (24).

С учетом правоприменительного опыта Европейских стран, вышеприведенных правовых позиций Конституционного суда РФ для повышения уровня защиты конституционных прав граждан и защиты их законных интересов, необходимо в ст. 25.1. КоАП РФ ввести ч. 1.1, изложив будущее законоположение в следующей редакции: «Лицо, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, вправе пользоваться юридической помощью защитника на стадии возбуждения дела об административном правонарушении».

Отметим, что данная норма должна быть введена для повышения защищенности прав и законных интересов физического лица.

При этом после составления соответствующих материалов, лицо, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, обретет правовое положение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Как показывает практика, редко кто из должностных лиц разъяснят вслух права, лицам, привлекаемым к административной ответственности, предусмотренные ст. 51 Конституции РФ и ст. 25.1. КоАП РФ и доходчиво объяснят им суть вменяемого правонарушения.

Нередко со стороны должностных лиц на стадии возбуждения дела происходят различные злоупотребления, связанные с фабрикацией

доказательств, квалификацией действий привлекаемого лица по более жесткой и неприменимой за вменяемое правонарушение санкции. Иногда со стороны полиции отмечаются случаи рукоприкладства и порчи личного имущества граждан.

Отметим еще раз. Возбуждение дела об административном правонарушении происходит во время составления актов, указанных в ч. 4 ст. 28.1. КоАП РФ.

Именно по этим причинам во время составления данных первичных актов, лицо, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, нуждается в повышенной защите.

Затем, после наделения лица правовым статусом, установленным в ч. 1 ст. 25.1. КоАП, данное лицо вправе реализовывать остальные права, установленные в данной норме.

Отдельное выделение лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, в группу участников производства по делу, указанных в статьях 25.1. – 25.5. КоАП РФ является нецелесообразным.

Имеется еще один достаточно серьезный пробел, при котором должностные лица имеют реальную возможность в корыстных целях злоупотреблять конституционными правами граждан на свободу передвижения и личную неприкосновенность. В ч. 4 ст. 27.5. КоАП установлено, что отсчет срока административного задержания начинается с момента доставления.

В пункте 15 статьи 5 УПК РФ определено, что момент фактического задержания — момент производимого в порядке, установленном настоящим Кодексом, фактического лишения свободы передвижения лица, подозреваемого в совершении преступления.

Между тем, разница во времени между моментами фактического задержания и доставления нормативно не установлена и может длиться сколь угодно долго. Это обстоятельство представляет должностным лицам,

реальные возможности для злоупотребления конституционными правами задержанных лиц.

По аналогии с п. 15 ст. 5 УПК РФ и с учетом правовых позиций Конституционного суда РФ, изложенных в постановлении N 11-П от 27 июня 2000 г., необходимо ч. 4 ст. 27.5 КоАП изложить в следующей редакции: «Срок административного задержания лица исчисляется с момента фактического лишения свободы передвижения».

Свидетель, является особым субъектом правоотношений. Свидетель привлекается к участию при возбуждении дела об административном правонарушении и вызывается на опрос для дачи показаний в ходе его рассмотрения. В правоприменительной практике КоАП отмечаются случаи, когда в ходе рассмотрения дела, на основании полученных свидетельских показаний, должностные лица переводили свидетелей в ранг лиц, привлекаемых к административной ответственности. Кроме того, свидетель может давать показания под влиянием различных обстоятельств, давлением заинтересованных лиц и пр.

Следовательно, свидетель, равно как и лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должен иметь право пользования юридическими услугами защитника.

В этой связи необходимо дополнить ч. 2 ст. 25.6. КоАП РФ п. 5, изложив данное законоположение в следующей редакции: «Свидетель вправе – пользоваться юридической помощью защитника».

Одним из серьезных правовых пробелов ныне действующего КоАП является отсутствие нормы, четко регламентирующей порядок вызова на рассмотрение дела об административном правонарушении.

Согласно п. 6 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», разъяснено: Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от

конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Последний абзац данного разъяснения полностью алогичен. Как может лицо, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу? Факт уклонения лица от получения судебного извещения необходимо в силу ч. 2 ст. 1.5 КоАП доказать. Из-за такой порочной правоприменительной практики ежегодно десятки тысяч автовладельцев заочно лишаются права управления транспортными средствами. Отметим, что вынесение при таких обстоятельствах обвинительных постановлений, признается судьями вышестоящих судов абсолютно законным! (25).

В ответе на вопрос 3 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 1 квартал 2007 года (Утв. Постановлением Президиума ВС РФ от 30 мая 2007 года) о том, можно ли признать надлежащим извещение лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении, если оно было осуществлено не судьей, рассматривающим дело, и не по его поручению, а должностным лицом? Разъяснено, что, вручение судебной повестки о времени и месте судебного заседания может быть произведено и сотрудником ГИБДД. Факт вручения повестки удостоверяется подписью лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на корешке повестки, который возвращается в суд.

Таким образом, Верховный суд РФ, игнорируя положения ч. 1 и 2 ст. 29.4. КоАП и пользуясь отсутствием соответствующей нормы, наделил правом сотрудником ГИБДД извещать лиц о месте и времени дела об административном правонарушении.

Законность такого извещения вызывает серьёзные сомнения. Откуда вдруг судье стало известно, что именно в конкретный день и час автовладелец должен совершить административное правонарушение? Ни один из действующих актов не возлагает на инспектора ДПС обязанность по извещению лица, привлекаемого к административной ответственности, о месте и времени рассмотрения дела в суде.

В силу п. 2 ч. 1 ст. 29.4. КоАП РФ обязанность по извещению участников административного производства возложена исключительно на судью, либо должностное лицо, в производство которых поступило возбужденное дело.

До принятия дела к судебному производству, согласно п. 4 ч. 1 ст. 29.4. КоАП РФ, судья должен установить правильность составления протокола и оформления других материалов дела. Если протокол составлен неправомочным должностным лицом и (или) неправильно оформлен, равно как и другие материалы дела, то судья обязан вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые возбудили дело.

Инспектор ДПС также не вправе извещать прямо с дороги о месте и времени рассмотрения дела в отделе ГИБДД инспектором административной практики. Вышеуказанная норма распространяется и на должностное лицо, уполномоченное рассматривать дела об административных правонарушениях.

Судья (должностное лицо) допускающий вмешательство в свою процессуальную деятельность заинтересованных в исходе дела должностных лиц, вряд ли вынесет основанное на законе постановление.

Извещение автовладельца заведомо резюмирует его виновность в совершении административного правонарушения и свидетельствует о наличии предвзятости и обвинительного уклона у судьи (должностного лица), к лицу, в отношении которого возбуждено дело (26).

Сложившаяся порочная противозаконная правоприменительная практика привела к различным злоупотреблениям со стороны должностных лиц и судей общей юрисдикции.

Таким образом, вышеуказанное разъяснение дает основание должностным лицам — инспекторам ДПС вмешиваться в судебную деятельность. При этом судьи вынужденно позволяют инспекторам ДПС воздействовать на принимаемые судебные решения. Не останавливаясь на достигнутых результатах, своим следующим разъяснением Верховный суд РФ, увязал право обжалования граждан с работой почты, чем при определенных обстоятельствах лишил их законной возможности обжалования заочных обвинительных постановлений в суде второй инстанции.

В ответе на вопрос 19 Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2010 года (утв. постановлением Президиума ВС РФ от 16 июня 2010 года), Верховный разъяснил, что при направлении органом (должностным лицом) копии постановления о привлечении к административной ответственности необходимо руководствоваться Правилами оказания услуг почтовой связи, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2005 г. № 221 (далее — Правила). В частности, в соответствии с п.22 Правил на почтовых отправлениях отправителем должны быть указаны точные адреса отправителя и адресата.

Выполнение требований указанных Правил будет свидетельствовать о том, что органом (должностным лицом), вынесшим постановление о привлечении к административной ответственности, органом почтовой связи

были приняты необходимые меры по направлению и надлежащему вручению лицу копии постановления.

Пункт 36 Правил устанавливает, что почтовое отправление возвращается по обратному адресу, в частности, при отказе адресата (его законного представителя) от его получения, а также при отсутствии адресата по указанному адресу.

В связи с вышеизложенным днём вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении будет являться дата поступления копии постановления по делу об административном правонарушении в орган, должностному лицу, его вынесшим, указанная на возвращённом почтовом извещении, по мотиву отсутствия лица, привлекаемого к административной ответственности, либо уклонения данного лица от получения постановления.

Анализируя вышеприведенные разъяснения Верховного Суда РФ, обосновывается вывод о том, что от судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях, требуется лишь указывать точные адреса отправителя и адресата, а также своевременно отправлять судебные извещения и вынесенные постановления.

Таким образом, Верховный суд РФ фактически снял обязанность с судей, рассматривающих дела об административных правонарушениях, по контролю за получением участниками высланных им судебных извещений и документов.

В этой связи, стоит обратиться к правовым позициям Европейского Суда по правам человека. В постановлении по делу «Литвинова против России» от 14 ноября 2008 г. Европейский Суд констатировал нарушение пункта 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, выразившееся в том, что из-за ненадлежащего извещения заявительницы о рассмотрении её жалобы в кассационном порядке она была лишена возможности присутствовать в судебном заседании и отстаивать свою позицию.

Европейский Суд напомнил, что статья 6 Конвенции не устанавливает для сторон в гражданском процессе какой-либо конкретной формы вручения судебных документов, как, например, заказное письмо. Изучив статьи 113, 115 и 116 ГПК РФ, Европейский Суд указал, что какая бы конкретная форма уведомления сторон ни была выбрана, внутренние суды должны иметь в распоряжении доказательства, подтверждающие получение такого уведомления адресатом.

С учетом изложенного, в целях пресечения различных злоупотреблений должностными полномочиями со стороны судей и инспекторов ДПС, вынесения ими заочных обвинительных постановлений и незаконного воспрепятствования гражданам доступа к правосудию, обуславливается вывод о необходимости внесения в КоАП нормы, регламентирующей порядок вызова на рассмотрение дела об административном правонарушении. Причем, в целях пресечения должностных злоупотреблений, вызов должен быть регламентирован только одним средством фиксации получения извещения – судебной повесткой, а вводимая норма должна содержать исчерпывающий перечень случаев вызова.

Невозможно обжаловать в рамках ГПК РФ незаконные решения, действия (бездействия), должностных лиц, осуществляющих административное преследование и судебных актов, принимаемых в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении.

В соответствии с п. 7. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса РФ» ГПК РФ не определяет порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановления, вынесенные по делам об административных правонарушениях. Этот порядок с 1 июля 2002 г. устанавливает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из положений п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 10 февраля 2009 г. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании следующих решений, действий (бездействия), связанных с применением норм КоАП РФ):

- решений, для которых главой 30 КоАП РФ установлен порядок их обжалования, в частности постановлений по делам об административных правонарушениях (в том числе их обжалования по мотиву неразрешения в постановлении указанного в части 3 статьи 29.10 КоАП РФ вопроса об изъятых вещах и документах, о вещах, на которые наложен арест), а также определений об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- решений, действий (бездействия), в отношении которых КоАП РФ не предусматривает порядка обжалования и которые, являясь неразрывно связанными с конкретным делом об административном правонарушении, не могут быть предметом самостоятельного обжалования (доказательства по делу, которыми являются и протоколы о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении). В этом случае доводы о недопустимости конкретного доказательства либо применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут быть изложены как в ходе рассмотрения дела, так и в жалобе на постановление или решение по делу об административном правонарушении.

Однако если производство по делу об административном правонарушении прекращено, то действия, совершенные при осуществлении производства по этому делу, повлекшие за собой нарушение прав и свобод гражданина или организации, создание препятствий к осуществлению ими прав и свобод, незаконное возложение какой-либо обязанности после прекращения производства по делу, могут быть оспорены по правилам главы

25 ГПК РФ. В таком же порядке могут быть оспорены действия должностных лиц в случае, когда дело об административном правонарушении не возбуждалось.

Невозможно и в ином судебном порядке обжаловать незаконные решения, действия (бездействия), должностных лиц, осуществляющих административное преследование, а также судебные акты, принимаемые в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении.

Согласно абз. 3 ст. 3 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. N 4866-I «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» в соответствии с настоящим Законом суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме: действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Между тем, действующая редакция КоАП РФ наделяет судью, а также должностных лиц, возбуждающих и рассматривающих дело об административном правонарушении колоссальным усмотрением. Такое усмотрение часто приводит к незаконным возбуждениям дел об административных правонарушениях находящихся в причинной связи с вынесением не основанных на законе постановлений и решений.

Правовыми позициями Европейского суда по правам человека неоднократно подтверждалось, что ст. 6 Конвенции распространяется не только на лиц, которым предъявлено уголовное обвинение в рамках национального уголовного законодательства, но и на лиц, которым предъявлено иное обвинение, которое по своей сложности и последствиям (жесткости санкции) является сопоставимым с уголовным (см., например, пункт 47 постановления от 24 февраля 1994 г. по делу *Bendenoun v France* (жалоба No. 12547/86); пункт 85 постановления от 8 июня 1976 г. по делу *Engel and others v Netherlands* (жалобы No. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72).

На этом основании Европейский суд по правам человека в правоприменительной практике с учетом природы публичного (государственного) обвинения дел об административных правонарушениях приравнивает их к уголовным делам, со всеми гарантиями для лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Таким образом, правовыми позициями Европейского суда подтверждено равное распространение гарантий, закрепленных в Конвенции на лиц, не только привлекаемых к уголовной ответственности, но и административной.

Соответственно лицо, привлекаемое к административной ответственности имеет право на гарантии, предусмотренные ст. 6 Конвенции. Упрощенное карательное производство, где инспектору ДПС главное формально верно составить протокол, нарисовать от руки схему и рапорт, а мировому судье на основании данных документов обвинить водителя часто приводит к нарушению прав последнего.

В целях обеспечения надлежащей защиты прав граждан, по аналогии с УПК РФ в законопроекте предусмотрена отдельная специальная Глава 28.1 КоАП. В данную главу включены нормы регламентирующие обжалование действий (бездействий) и решений судьи, органов, должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, (в том числе должностных лиц, возбудивших дело об административном правонарушении) перечень которых нормами Кодекса не ограничен.

Задержание транспортного средства за управление водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым транспортным средством, является излишней и достаточно коррупциозной мерой обеспечения. Приказом МВД РФ от 3 декабря 2007 г. № 1144 утверждено положение о системе информационного обеспечения подразделений Госавтоинспекции. Фактическое отсутствие, либо наличие документов у

автовладельца, предусмотренных пунктом 2.1.1. ПДД РФ может проверить любой инспектор ДПС по соответствующим справочно-оперативным учетам.

Учитывая изложенное, необходимо отменить применение мер обеспечения в виде задержания транспортного средства за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 12.3 КоАП РФ.

В связи с чем, необходимо изъять из ч. 1 ст. 27.13. КоАП РФ следующие слова: *«частью 1 статьи 12.3»*.

В КоАП РФ не прописаны основания и порядок реабилитации лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В пунктах 26 и 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24 марта 2005 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ», разъяснено следующее. В случае отказа в привлечении лица к административной ответственности либо удовлетворения его жалобы на постановление о привлечении к административной ответственности этому лицу причиняется вред в связи с расходами на оплату труда лица, оказывавшего юридическую помощь, эти расходы на основании статей 15, 1069, 1070 ГК РФ могут быть взысканы в пользу этого лица за счет средств соответствующей казны (казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации).

Требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (часть 2 статьи 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства.

Между тем, разъяснение Верховного Суда РФ отсылает лишь к общему порядку возмещения причиненного вреда и не восполняет данный правовой пробел. Действующий КоАП нуждается в установлении конкретных

оснований и порядка реабилитации лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В связи с чем, Глава 32 КоАП РФ дополнена статьей 32.12 о реабилитации лица, незаконно привлеченного к административной ответственности с названием: «Реабилитация».

Один из серьезных недостатков КоАП РФ является отсутствие в нем института помилования. Глава Минюста России заключил, что институт помилования «нуждается в развитии и сейчас обсуждаются механизмы, как сделать это развитие перспективным» (27).

В законопроекте дополнена Глава 2 КоАП РФ статьей 2.11, предусматривающая помилование лица, привлеченного к административной ответственности.

В Главу 2 КоАП РФ введена статья 2.12 регламентирующая процедуру досрочного прекращения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях связанных с лишением специального права. Данная мера направлена на снятие социального накала в обществе и освобождения лиц, впервые совершивших административное правонарушение от несения достаточно сурового наказания.

Впервые в истории российского законодательства об административных правонарушениях в законопроекте содержатся нормы, предусматривающие административную ответственность должностного лица за незаконное привлечение гражданина к административной ответственности.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что за незаконные действия по отношению к гражданам, должностные лица органов внутренних дел, крайне редко подвергаются к серьезной дисциплинарной ответственности. Часто дисциплинарная ответственность сотрудника органов внутренних является обычной формальностью. Но на деле сотрудник, нарушивший права гражданина остается безнаказанным. Как известно, безнаказанность порождает беззаконие. Кроме того, привлечение заведомо невиновного к административной ответственности, способно причинить не

только существенный вред правам гражданина, но и серьезно дискредитировать деятельность органов внутренних дел в лице гражданского общества. Поэтому за данное деяние, именно федеральным законом должны быть установлены повышенные санкции и должна действовать реальная неотвратимость наказания.

Согласно ч. 2 ст. 33 ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ за противоправные действия (бездействие) сотрудник полиции несет ответственность, установленную федеральным законом.

Поэтому в предлагаемом законопроекте предлагается установить административную ответственность для сотрудников полиции, равно как и для иных лиц, в виде административных штрафов за воспрепятствование законной деятельности защитника и за незаконное привлечение гражданина к административной ответственности. Для этих целей в законопроекте подготовлены соответствующие изменения в ч. 2 ст. 2.5 и ч. 2 ст. 23.1 КоАП.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях носит преимущественно открытый характер (ч. 3 ст. 24.3. КоАП РФ), что позволит общественности осуществлять контроль за назначениями наказаний зарвавшимся сотрудникам полиции.

Решение суда (должностного лица) по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении и последующие надзорные судебные постановления имеют правоподтверждающие, правоизменяющие и правопорождающее (лишь в части полной отмены обвинительного постановления) значения.

Иными словами, решение и последующие надзорные постановления по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении лишь отменяют, изменяют, или оставляют в силе обжалуемое постановление.

Поэтому введение дополнительных правовых механизмов исполнения данных актов является неоправданным.

Предложенные изменения являются не бесспорными и нуждаются в обсуждении юридической общественностью страны.

2.3. Законодательные предложения

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Вносится Федерацией автовладельцев России

1. Дополнить Главу 2 КоАП статьей 2.12, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Досрочное прекращение исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, связанных с лишением на определенный срок специального права».*
2. Изложить часть 1 статьи 2.12 КоАП в следующей редакции: *«Лица лишённые специального права, указанного в статье 3.8 настоящего Кодекса, по истечении не менее половины срока назначенного наказания, ранее до назначения назначенного наказания и по истечении срока, установленного статьей 4.6 настоящего Кодекса за совершение однородных правонарушений считающиеся не подвергнутыми административному наказанию, вправе заявить ходатайство о досрочном прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права».*
3. Изложить часть 2 статьи 2.12 КоАП в следующей редакции: *«Ходатайство о досрочном прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права, подается (в суд) судьё вынесшему постановление по делу об административном правонарушении и рассматривается по правилам и в порядке, установленном частью 2 статьи 24.4 настоящего Кодекса».*

4. Изложить часть 2 статьи 2.12 КоАП в следующей редакции: *«По результатам рассмотрения ходатайства о досрочном прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде лишения специального права, судья вправе принять одно из следующих решений: об удовлетворении ходатайства; об отказе в удовлетворении ходатайства».*
5. Изложить часть 3 статьи 2.12 КоАП в следующей редакции: *«Решение по результатам рассмотрения ходатайства выносится в форме определения».*
6. Изложить часть 4 статьи 2.12 КоАП в следующей редакции: *«Определение может быть обжаловано в порядке части 2 статьи 28.1.3 настоящего Кодекса, лицами, указанными в статьях 25.1 — 25.5 настоящего Кодекса».*
7. Дополнить Главу 5 КоАП статьей 5.59, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Воспрепятствование законной деятельности защитника по защите интересов лица, привлекаемого к административной ответственности».*
8. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Воспрепятствование законной деятельности защитника по защите интересов лица, привлекаемого к административной ответственности,*
— влечет наложение административного штрафа в размере от семи тысяч рублей до десяти тысяч рублей».
9. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Злостное воспрепятствование законной деятельности защитника по защите интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, повлекшее существенное нарушение прав данных лиц,*
— влечет наложение административного штрафа в размере от двадцати пяти тысяч рублей до тридцати тысяч рублей».
10. Дополнить Главу 5 КоАП статьей 5.60, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Привлечение заведомо невиновного лица к административной ответственности».*

11. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Привлечение заведомо невиновного лица к административной ответственности – влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч рублей до пятидесяти тысяч рублей».*
12. Дополнить ч. 2 ст. 2.5 КоАП словами: *«5.59, 5.60».*
13. Дополнить абз. 2 ч. 2 ст. 23.1 КоАП словами: *«предусмотренные статьями 5.59, 5.60 настоящего Кодекса».*
14. Дополнить статью 23.1. КоАП частью 4, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Жалобы поданные в порядке 28.1.3 настоящего Кодекса рассматриваются судьями районных судов».*
15. Дополнить ч. 1 ст. 25.1. КоАП, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника при возбуждении и рассмотрении дела, обжаловать любые действия (бездействия) должностных лиц, осуществляющих административное преследование, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, определения, постановления и решение по делу, приносить письменные возражения на протоколы, указанные в ч. 4 ст. 28.4 настоящего Кодекса, относительно полноты отраженных в них сведений, правильности и законности их составления, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом».*
16. Дополнить ст. 25.1 КоАП ч. 1.1, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Лицо, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, вправе пользоваться юридической помощью защитника на стадии возбуждения дела об административном правонарушении».*

17. Дополнить ст. 25.5 КоАП, ч. 1.1, следующего содержания. *«По ходатайству лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, о допуске для оказания юридической помощи защитника, заявленному в любой из протоколов, указанных в ч. 4 ст. 28.1. КоАП РФ защитник должен быть допущен».*
18. Дополнить ст. 25.1 КоАП ч. 1.2, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«С учетом материального положения лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, судья, коллегиальный орган, должностное лицо, вправе назначить защитника бесплатно».*
19. Дополнить ч. 5 ст. 25.5. КоАП, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать при возбуждении и рассмотрении дела, обжаловать любые действия (бездействия) должностных лиц, осуществляющих административное преследование, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, определения, постановления и решение по делу, приносить письменные возражения на протоколы, указанные в ч. 4 ст. 28.4. КоАП РФ, относительно полноты отраженных в них сведений, правильности и законности их составления, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом».*
20. Часть 4 ст. 27.5 КоАП изложить в следующей редакции: *«Срок административного задержания лица исчисляется с момента фактического лишения свободы передвижения».*
21. Дополнить ч. 2 ст. 25.6. КоАП п. 5, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Свидетель вправе – пользоваться юридической помощью защитника».*

22. Дополнить ч. 5 ст. 28.2. КоАП, изложив данное законоположение в следующей редакции: *«Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом, защитником, или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также в случае, предусмотренном частью 4.1 настоящей статьи, в нем делается соответствующая запись. В случае неучастия защитника лица в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении при составлении протокола в нем делается соответствующая запись»*.
23. Ввести в КоАП Главу 28.1, следующего содержания: *«Обжалование действий (бездействия) и решений суда и должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении»*.
24. Ввести в действие ст. 28.1.1. КоАП, изложив название статьи в следующей редакции: *«Право обжалования»*.
25. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Действия (бездействие) и решения, в том числе по применению мер обеспечения, указанных в Главе 27 настоящего Кодекса и составлению актов, указанных в ч. 4 ст. 28.1 настоящего Кодекса органа, должностного лица, возбудившего дело об административном правонарушении, органа, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, могут быть обжалованы в установленном настоящим Кодексом порядке участниками производства по делу об административном правонарушении, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия (бездействия) и решения затрагивают их интересы»*.
26. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«При нарушении сроков досудебного производства по делу об административном*

правонарушении, лица, указанные в ст. 25.1. – 25.5 настоящего Кодекса, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к вышестоящему должностному лицу или в суд с жалобой, которая должна быть рассмотрена в порядке и в сроки, установленные статьями 28.1.2 – 28.1.3 настоящего Кодекса».

27. Ввести в действие ст. 28.1.2 КоАП, изложив название статьи в следующей редакции: *«Порядок рассмотрения жалобы вышестоящим должностным лицом».*

28. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Вышестоящее должностное лицо рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее поступления. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель».*

29. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«При подаче соответствующего ходатайства о рассмотрении жалобы с участием заявителя, его защитника (представителя), жалоба рассматривается должностным лицом по правилам, установленным статьями 30.6 – 30.9 настоящего Кодекса».*

30. Часть 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«По результатам рассмотрения жалобы вышестоящее должностное лицо выносит определение об удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении».*

31. Часть 4 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Заявитель должен быть незамедлительно уведомлен о решении, принятом по жалобе, и дальнейшем порядке его обжалования».*

32. Часть 5 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Копия определения направляется должностному лицу, действия которого обжаловались, немедленно с момента вынесения указанного определения, а физическому лицу и его защитнику (представителю), вручается под*

расписку, либо высылаются указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение указанного срока».

33. Ввести в действие ст. 28.1.3 КоАП, изложив название статьи в следующей редакции: *«Порядок рассмотрения жалоб судом».*

34. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Определение должностного лица, об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, применение мер обеспечения, указанных в Главе 27 настоящего Кодекса и составление актов, указанных в ч. 4 ст. 28.1 настоящего Кодекса, а равно иные решения и действия (бездействие) должностного лица, возбудившего дело об административном правонарушении, должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении могут быть обжалованы в районный суд по месту рассмотрения дела».*

35. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Определения судьи рассматривающего дело об административном правонарушении, либо пересматривающего дело об административном правонарушении по жалобе на постановление, равно иные решения и действия (бездействие) данных судей, могут быть обжалованы в районный суд по месту рассмотрения дела, либо в вышестоящий суд».*

36. Часть 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Судья проверяет законность и обоснованность действий (бездействия) и решений должностного лица, судьи не позднее чем через 5 суток со дня поступления жалобы».*

37. Часть 4 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Жалоба рассматривается судьей по правилам, установленным статьями 30.6 – 30.9 настоящего Кодекса».*

38. Часть 5 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«По результатам рассмотрения жалобы судья выносит определение об удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении».*

39. Часть 6 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Копия определения судьи направляется судье, должностному лицу, действия которых обжаловались, в течение трех дней со дня вынесения указанного определения, а физическому лицу и его защитнику (представителю), вручается под расписку, либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение указанного срока».*
40. Ввести в действие ст. 28.1.4 КоАП, изложив название статьи в следующей редакции: *«Обжалование постановлений и решений».*
41. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Жалоба, протест на постановление судьи, должностного лица приносятся в порядке, предусмотренном ст. 30.2 настоящего Кодекса».*
42. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«В порядке надзора жалобы, протесты на постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, приносятся в порядке, предусмотренном ст. 30.14 настоящего Кодекса».*
43. Часть 4 статьи 30.1. КоАП признать утратившей силу.
44. Изъять из ч. 1 ст. 27.13. КоАП следующие слова: *«частью 1 статьи 12.3».*
45. Дополнить главу 32 КоАП статьей 32.12, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Реабилитация».*
46. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Вред, причиненный гражданину в результате производства по делу об административном правонарушении, возмещается государством в полном объеме независимо от вины суда и должностных лиц».*
47. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Право на реабилитацию и возмещение вреда, связанного с производством по делу об административном правонарушении, имеет лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении».*
48. Часть 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Право на реабилитацию и возмещение вреда возникает с момента:».*

49. Пункт 1 части 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Вступления в законную силу оправдательного постановления по делу об административном правонарушении».*
50. Пункт 2 части 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Прекращения производства по делу об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным пунктами 1 — 6 части первой статьи 24.5, настоящего Кодекса».*
51. Пункт 3 части 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Отмены обвинительного постановления, по основаниям, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 30.7, настоящего Кодекса».*
52. Пункт 4 части 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Отмены обвинительного постановления, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста по основаниям, предусмотренным п. 4 ч. 1 ст. 30.17 настоящего Кодекса».*
53. Часть 4 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Право на возмещение вреда в порядке, установленном настоящей статьей, имеет также любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе производства по делу об административном правонарушении».*
54. Часть 5 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Судья, должностное лицо, в постановлении, решении или определении, признают за оправданным либо лицом, в отношении которого прекращено производство по делу об административном правонарушении, право на реабилитацию. Одновременно реабилитированному направляется извещение с разъяснением порядка возмещения вреда, связанного с уголовным преследованием».*
55. Дополнить главу 32 КоАП статьей 32.13, регламентирующей возмещение имущественного вреда лицу, незаконно привлеченному к административной ответственности с названием: *«Возмещение имущественного вреда».*
56. Часть 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Возмещение реабилитированному имущественного вреда включает в себя возмещение:».*

57. Пункт 1 части 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Заработной платы, пенсии, пособия, других средств, которых он лишился в результате осуществления производства в отношении него по делу об административном правонарушении».*
58. Пункт 2 части 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Конфискованного или обращенного в доход государства на основании постановления или решения суда его имущества».*
59. Пункт 3 части 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Штрафов и процессуальных издержек, взысканных с него во исполнение постановления судьи, должностного лица».*
60. Пункт 4 части 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Сумм, выплаченных им за оказание юридической помощи».*
61. Пункт 5 части 1 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Иных расходов».*
62. Часть 2 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«В течение сроков исковой давности, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации, со дня получения копии документов, указанных в части 5 статьи 32.12 настоящего Кодекса, реабилитированный вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в орган управления финансами Российской Федерации и (или) в орган управления финансами субъекта Российской Федерации».*
63. Часть 3 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Не позднее одного месяца со дня поступления требования о возмещении имущественного вреда должностное лицо органа управления финансами Российской Федерации и (или) органа управления финансами субъекта Российской Федерации выносит заключение о производстве выплат в возмещение этого вреда. Указанные выплаты производятся с учетом уровня инфляции».*
64. Часть 4 предлагаемой нормы изложить в следующей редакции: *«Действия должностного лица органа управления финансами Российской Федерации и*

(или) органа управления финансами субъекта Российской Федерации по отказу в возмещении имущественного вреда, или по неполному возмещению имущественного вреда, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу, либо в судебном порядке».

65. Изложить часть 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится оправдательное, либо обвинительное постановление».*

66. Изложить часть 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Оправдательное постановление выносится в случаях:».*

67. Изложить пункт 1 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Отсутствия события административного правонарушения».*

68. Изложить пункт 2 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Отсутствия состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действия (бездействия) возраста, предусмотренного настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие)».*

69. Изложить пункт 3 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Лицо действовало в состоянии крайней необходимости».*

70. Изложить пункт 4 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Издан акт амнистии, устраняющий применение административного наказания».*

71. Изложить пункт 5 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Отменен закон, установивший административную ответственность».*

72. Изложить пункт 6 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Истекли сроки давности привлечения к административной ответственности».*

73. Изложить часть 2 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Оправдание по любому из оснований, предусмотренных частью первой настоящей статьи, означает признание лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении невиновным и влечет за собой его реабилитацию в порядке, установленном статьями 32.12 – 32.13 настоящего Кодекса».*
74. Изложить часть 2 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Обвинительное постановление выносится:».*
75. Изложить пункт 1 части 2 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«С назначением административного наказания».*
76. Изложить пункт 2 части 1 статьи 29.9. КоАП в следующей редакции: *«Без назначения наказания».*
77. Пункты 1 и 2 части 1, пункты 1- 4 части 1.1, статьи 29.9. КоАП признать утратившими силу.
78. Дополнить главу 2 КоАП статьей 2.11, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Помилование».*
79. Изложить часть 1 статьи 2.11 КоАП в следующей редакции: *«Помилование осуществляется Президентом Российской Федерации в отношении индивидуально определенного лица».*
80. Изложить часть 2 статьи 2.11 КоАП в следующей редакции: *«Лицо, в отношении которого вступило в законную силу постановление о назначении административного наказания, актом помилования может быть освобождено от дальнейшего наказания либо назначенное ему наказание может быть сокращено или заменено более мягким видом наказания. С лица, в отношении которого наказание исполнено полностью, либо частично, актом помилования снимается давность привлечения к административной ответственности, установленная статьей 4.6 настоящего Кодекса».*

81. Дополнить Главу 29 КоАП статьей 29.1.1, изложив название данного законоположения в следующей редакции: *«Порядок вызова на рассмотрение дела об административном правонарушении»*.
82. Изложить часть 1 статьи 29.1.1 КоАП в следующей редакции: *«Лица, указанные в статьях 25.1 — 25.10 настоящего Кодекса вызываются на рассмотрение дела об административном правонарушении повесткой, в которой указываются, кто и в каком качестве вызывается, к кому и по какому адресу, дата и время, а также последствия неявки без уважительных причин»*.
83. Изложить часть 2 статьи 29.1.1 КоАП в следующей редакции: *«Лица, указанные в статьях 25.1 — 25.10 настоящего Кодекса вызываются на рассмотрение дела об административном правонарушении, исключительно судьей, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении»*.
84. Изложить часть 3 статьи 29.1.1 КоАП в следующей редакции: *«Судья, должностное лицо, уполномоченные в соответствии с законом на рассмотрение дела об административном правонарушении, до принятия дела к производству не вправе решать вопрос о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 – 25.10 настоящего Кодекса на рассмотрение дела, равно как и давать указания иным лицам о вручении извещения лицам, указанным в статьях 25.1 – 25.10 настоящего Кодекса»*.
85. Изложить часть 4 статьи 29.1.1 КоАП в следующей редакции: *«Повестка вручается лицам, указанным в статьях 25.1 — 25.10 настоящего Кодекса вызванным на рассмотрение дела об административном правонарушении, под расписку либо передается с помощью средств связи. В случае временного отсутствия лица, вызываемого на рассмотрение дела об административном правонарушении, повестка вручается совершеннолетнему члену его семьи либо передается администрации по месту его работы или по поручению судьи, должностного лица, иным лицам и организациям, которые обязаны передать повестку вызываемому лицу»*.

86. Изложить часть 4 статьи 29.1.1 КоАП в следующей редакции: *«Лицо, вызываемое на рассмотрение дела об административном правонарушении, обязано явиться в назначенный срок либо заранее уведомить судью, должностное лицо о причинах неявки. В случае неявки без уважительных причин лица, указанные в части 1 статьи 27.15 настоящего Кодекса подвергаются приводу».*

ИСТОЧНИКИ:

- (1) Юрий Шулипа. Диагностика московского административного правосудия. Первые результаты на примере коррупционного перекрестка – Павелецкой площади г. Москвы. Официальный сайт московского представительства ФАР: http://www.far-msk.ru/?page_id=11241
- (2) Александр Колесниченко. Кто больше? Новые известия. 14 Января 2011 г.
- (3) Официальный сайт Трансперенси Интернешнл: <https://transparency.org.ru>
- (4) Пресс-выпуск №1598 Работа ГИБДД, оценка Россиян. Официальный сайт ВЦИОМ
- (5) Иван Слепцов. «Правовая система страны по-прежнему нездорова, и за год ситуация не изменилась» — оценка главы Минюста. Право.ру 17 МАЯ 2011, 17:31: <https://pravo.ru/news/view/54102/>
- (6) Исследования ФАР. М. 2010 – 2011.
- (7) Юрий Шулипа. Как водителю обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. М. – 2008
- (8) Указ. соч.
- (9) Юрий Шулипа. Противодействию коррупции мешает корпоративность судейского сообщества. Московское отделение ФАР: <http://www.far-msk.ru/?p=13963>
- (10) Комиссия раскрыла совместные гаишно-судейские методы оболванивания граждан. Московское отделение ФАР. Официальный сайт московского представительства ФАР: <http://www.far-msk.ru/?p=12164>
- (11) Независимый доклад всероссийской антикоррупционной общественной приемной Чистые руки «Россия: Коррупция в судах»: <http://korrossia.ru/courts/184-doklad-rossiya-korruptsiya-v-sudah.html>
- (12) Юрий Шулипа. 10 причин противоправного сговора ГИБДД и судов. Московское отделение ФАР. Официальный сайт московского представительства ФАР: <http://www.far-msk.ru/?p=13090>
- (13) Юрий Шулипа. Разводка по-павелецки. Новая газета 20.02.2011.
- (14) Юрий Шулипа. Госдума увеличила сроки исполнения постановлений. Московское отделение ФАР. Официальный сайт московского представительства ФАР: <http://www.far-msk.ru/?p=13239>
- (15) Портал безопасности дорожного движения. Система информационного мониторинга и анализа.
- (16) Номерные знаки, их отсутствие (ст. 12.2.2 КоАП РФ), mail.ru

- (17) Юрий Шулипа. Произвол ГИБДД и судов. Московское отделение ФАР. Официальный сайт московского представительства ФАР: <http://www.far-msk.ru/?p=10594>
- (18) Владимир Лукин. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год. Москва, 3 марта 2011 года.
- (19) Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 4-5.
- (20) Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1991 С. 619.
- (21) Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. Отв. ред. докт. юрид. наук И. Л. Бачило. М., 1998. С. 353, 369-370, 376-377; Судебная реформа в России. М., 2001.
- (22) Стариков Ю. Н. Административное правосудие как форма обеспечения прав и свобод человека и способ защиты государством гражданского общества. Государство и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия. Тюмень, 2007. С. 25-46.
- (23) Вячеслав Лебедев: “По-человечески осужденных можно понять...”. Московский Комсомолец № 25652 от 27 мая 2011 г.
- (24) Ф. Люшер. Конституционная защита прав и свобод личности. М. 1993. С. 321-325.
- (25) См., например надзорную практику по делам об административных правонарушениях Московского городского суда за 2010 – 2011 г.г.
- (26) Юрий Шулипа. Указ. соч.
- (27) Институт помилования в России должен быть изменен — глава Минюста РФ. М 25/04/2009.

Для заметок

Для заметок