



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 29.4 и части 2 статьи 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

город Санкт-Петербург

19 октября 2021 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа,

у с т а н о в и л :

1. Салехардский городской суд Ямало-Ненецкого автономного округа оспаривает конституционность следующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

пункта 4 части 1 статьи 29.4, устанавливающего, что при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешается вопрос, по которому в случае необходимости выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела

неправомерными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

части 2 статьи 29.9, согласно которой по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится определение: о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации (пункт 1); о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица (пункт 2).

Как следует из представленных заявителем материалов, 28 декабря 2020 года гражданин К. в ночное время не справился с управлением транспортным средством и допустил столкновение с электроопорой. В результате проведенного в тот же день медицинского освидетельствования было установлено, что он находился в состоянии опьянения.

31 декабря 2020 года должностным лицом органа ГИБДД в отношении К. был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» КоАП Российской Федерации, который совместно с иными материалами дела (протокол об отстранении К. от управления транспортным средством, акт освидетельствования К. на состояние алкогольного опьянения, протокол о направлении К. на медицинское освидетельствование, акт медицинского освидетельствования К., копия протокола задержания транспортного средства, объяснения К. и др.) был направлен мировому судье. При этом из содержания данного протокола следовало, что К., в отношении которого осуществлялось производство по делу об административном правонарушении, не присутствовал при его составлении.

Мировой судья судебного участка № 1 судебного района Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа, приняв дело об указанном административном правонарушении к рассмотрению, установил, что в полученном К. извещении о времени и месте составления протокола об административном правонарушении была указана только дата явки в отдел ГИБДД (31 декабря 2020 года); сведения же о конкретных времени и месте (номере кабинета должностного лица) составления протокола в нем отсутствовали. Вместе с тем из представленной мировому судье заместителем начальника отдела ГИБДД информации следовало, что 31 декабря 2020 года был нерабочим днем и прием граждан в подразделении ГИБДД не осуществлялся. Учитывая эти обстоятельства, мировой судья пришел к выводу, что К. не был надлежащим образом уведомлен о времени и месте составления протокола об административном правонарушении, и постановлением от 5 апреля 2021 года прекратил производство по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием события административного правонарушения (пункт 1 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации).

Составивший протокол об административном правонарушении инспектор ГИБДД не согласился с данным постановлением и обжаловал его в Салехардский городской суд Ямало-Ненецкого автономного округа. В своей жалобе он отметил, что 31 декабря 2020 года исполнял должностные обязанности, находясь в отделе ГИБДД; мировой судья действовал неправомерно, поскольку вопреки требованиям закона, действующим с учетом разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, не проверил соблюдение процедуры оформления протокола об административном правонарушении на стадии подготовки дела к рассмотрению. В результате должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, было лишено возможности исправить выявленные при его составлении нарушения, что воспрепятствовало решению таких задач производства по делам об административных правонарушениях, как всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, и,

в конечном итоге, позволило К., управлявшему транспортным средством в состоянии опьянения, уклониться от административной ответственности.

Судья Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа, изучив указанную жалобу, принял ее к рассмотрению и назначил судебное заседание, в ходе проведения которого посчитал, что пункт 4 части 1 статьи 29.4 и часть 2 статьи 29.9 КоАП Российской Федерации содержат неопределенность в вопросе об их соответствии Конституции Российской Федерации. Как следствие, определением Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 мая 2021 года производство по данному делу об административном правонарушении было приостановлено в связи с направлением в Конституционный Суд Российской Федерации запроса о проверке конституционности названных законоположений.

Как полагает заявитель, пункт 4 части 1 статьи 29.4 и часть 2 статьи 29.9 КоАП Российской Федерации допускают возможность возвращения протокола об административном правонарушении и других материалов дела должностному лицу, которое составило этот протокол, лишь при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению и не позволяют сделать это на стадии рассмотрения дела. Это, по его мнению, не соответствует требованиям статей 10, 118 (часть 1) и 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации, так как необоснованно ограничивает процессуальные полномочия судов, не позволяя им выносить справедливые решения, и тем самым препятствует полноценному отправлению правосудия.

2. Конституция Российской Федерации объявляет Россию демократическим правовым государством, основополагающей обязанностью которого выступает признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, являющихся высшей ценностью и определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемых правосудием (статья 1, часть 1; статьи 2 и 18).

По смыслу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации в ранее принятых решениях (постановления от

11 мая 2005 года № 5-П, от 21 марта 2014 года № 6-П, от 4 декабря 2017 года № 35-П, от 4 февраля 2019 года № 8-П, от 6 апреля 2021 года № 10-П и др.), из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 2), 19 (часть 1), 46 (часть 1), 49 (часть 1), 50 (часть 2) и 55 (часть 3) следует, что любое ограничение прав и свобод человека и гражданина, тем более когда оно сопряжено с привлечением к ответственности, в том числе административной, за совершенное правонарушение, возможно лишь на основе равенства перед законом и судом, предполагающим обязанность всех – и прежде всего органов публичной власти и их должностных лиц – соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, требующим доказывания виновности каждого обвиняемого в совершении преступления, а равно административного правонарушения, в предусмотренном федеральным законом порядке и не допускающим при осуществлении правосудия использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, определяющему, помимо прочего, порядок производства по делам об административных правонарушениях, лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом; лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном данным Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело; лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и иным мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных

законом (пункт 4 части 1 статьи 1.3, части 1 и 2 статьи 1.5 и часть 1 статьи 1.6).

Исходя из этого и принимая во внимание, что в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях протокол об административном правонарушении является, за исключением случаев, прямо предусмотренных названным Кодексом, необходимым процессуальным документом, без которого невозможно рассмотрение дела об административном правонарушении, действующее законодательство исчерпывающим образом определяет круг субъектов, уполномоченных составлять такие протоколы применительно к конкретным административным правонарушениям, а также основания, порядок и сроки их составления (часть 1 статьи 28.2, статья 28.3, части 1 и 1¹ статьи 29.6 и часть 2 статьи 29.7).

Согласно статье 28.2 КоАП Российской Федерации в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья данного Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела (часть 2); при составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные данным Кодексом, о чем делается запись в протоколе (часть 3); физическому лицу или законному

представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении; указанные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу (часть 4); в случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие; копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола (часть 4¹); протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом 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 4¹ данной статьи, в нем делается соответствующая запись (часть 5); физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении (часть 6).

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения; в случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения (части 1 и 2 статьи 28.5 КоАП Российской Федерации).

В соответствии со статьей 28.8 КоАП Российской Федерации протокол об административном правонарушении, по общему правилу, подлежит направлению судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента его составления (часть 1); в случае, если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, а также в иных случаях, предусмотренных пунктом 4 части 1 статьи 29.4 данного Кодекса, недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении устраняются в срок не более трех суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении; материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судьей, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков (часть 3).

В свою очередь, пункт 4 части 1 статьи 29.4 КоАП Российской Федерации устанавливает, что, выявив при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении факты составления протокола об административном правонарушении и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судья, орган, должностное лицо, к компетенции которых отнесено рассмотрение дела о соответствующем административном правонарушении, в случае необходимости выносит определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, составившим протокол.

Если же при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении указанные дефекты (недостатки) протокола об административном правонарушении и других материалов дела не были обнаружены компетентным судьей, органом, должностным лицом, они не

вправе, выявив такие дефекты (недостатки) на стадии рассмотрения дела по существу, возвратить протокол об административном правонарушении и другие материалы в орган, должностному лицу, которые составили протокол, а обязаны по результатам рассмотрения дела вынести постановление о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении (пункты 1 и 2 части 1 статьи 29.9 КоАП Российской Федерации). Это со всей очевидностью вытекает из действующего законодательства, поскольку принятие других решений по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении возможно лишь при вынесении определения о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации, или о передаче дела на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассмотревших его судьи, органа, должностного лица (пункты 1 и 2 части 2 статьи 29.9 КоАП Российской Федерации).

Такое правовое регулирование, детально определяющее порядок составления протокола об административном правонарушении и допускающее возможность его возврата (вместе с приложенными материалами дела) субъекту административной юрисдикции, составившему протокол, с целью устранения выявленных дефектов (недостатков) только при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, учитывает ускоренный (упрощенный) характер производства, в том числе судебного, по делам об административных правонарушениях, отличающихся, как правило, очевидностью их совершения, не требующей значительных усилий для надлежащего процессуального оформления оснований привлечения виновных лиц к административной ответственности, а потому не выходит за рамки дискреционных полномочий федерального законодателя.

4. Оспариваемые в запросе Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа нормы не означают, однако, что в случае выявления дефектов (недостатков) протокола об административном правонарушении и иных материалов не при подготовке к рассмотрению, а непосредственно на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, автоматически лишаются полномочия назначить по итогам рассмотрения дела административное наказание и во всяком случае обязаны прекратить производство по делу об административном правонарушении за отсутствием события или состава административного правонарушения либо в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (пункты 1, 2 и 6 части 1 статьи 24.5 КоАП Российской Федерации).

При оценке дефектов (недостатков), допущенных при составлении протокола об административном правонарушении и оформлении иных материалов дела, надлежит иметь в виду, что само по себе их наличие не может служить безусловным основанием для прекращения производства по делу на стадии его рассмотрения. На это, в частности, обращено внимание в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», разъяснившего нижестоящим судам необходимость дифференциации существенных и несущественных недостатков протокола об административном правонарушении и их последствий для рассмотрения дела об административном правонарушении, что, по сути, не препятствует рассмотрению дела об административном правонарушении и вынесению постановления о назначении административного наказания при выявлении таких недостатков протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу (пункт 4).

Наделение федеральным законодателем протокола об административном правонарушении особым процессуальным статусом в

производстве по делам об административных правонарушениях не свидетельствует о придании ему преимущественного доказательственного значения для установления наличия или отсутствия события административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела; указанные данные могут устанавливаться не только этим протоколом, но и иными протоколами, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами (части 1 и 2 статьи 26.2 КоАП Российской Федерации).

Соответственно, если присущие протоколу об административном правонарушении недостатки являются несущественными и могут быть восполнены судьей, членами коллегиального органа, должностным лицом, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, посредством оценки всех имеющихся доказательств на основе всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела в их совокупности (статья 26.11 КоАП Российской Федерации), не исключается рассмотрение дела об административном правонарушении по существу и принятие по его результатам постановления о назначении административного наказания.

Таким образом, оспариваемые в запросе законоположения, направленные на обеспечение законности административной ответственности и воспрепятствование ее применению, в том числе судом, иначе как на основании и в порядке, предусмотренными законом, в полной мере согласуются с конституционными принципами разделения властей, осуществления правосудия только судом, независимости судей и их подчинения только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать запрос Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленных в нем вопросов не требуется вынесение предусмотренного частью третьей статьи 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в форме постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2131-О