



О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Димитровского районного суда города Костромы о проверке конституционности частей 1 и 2 статьи 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

город Санкт-Петербург

2 июля 2015 года

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

заслушав заключение судьи В.Г.Ярославцева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Димитровского районного суда города Костромы,

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 28.6 КоАП Российской Федерации в случае, если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном статьей

29.10 данного Кодекса; копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе; в случае отказа от получения копии постановления она высылается лицу, в отношении которого вынесено постановление, по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления (часть 1); в случае, если лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, составляется протокол об административном правонарушении, который приобщается к вынесенному в соответствии с частью 1 данной статьи постановлению (часть 2).

Конституционность названных законоположений оспаривает Димитровский районный суд города Костромы, в чьем производстве находится административный материал по жалобе гражданина Е.А.Мурныкова на вынесенное в отношении него постановление от 21 марта 2015 года по делу об административном правонарушении. Как следует из представленных материалов, Е.А.Мурныков за управление в темное время суток (в 22 часа 25 минут) транспортным средством, на котором не работали в установленном режиме внешние световые приборы, был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 12.5 КоАП Российской Федерации и ему назначено наказание в размере 500 руб. До привлечения к административной ответственности он заявил ходатайство о предоставлении ему возможности воспользоваться услугами адвоката, однако инспектор дорожно-постовой службы отказал ему в этом со ссылкой на отсутствие возможности пригласить адвоката в данный момент. Факт неисправности световых приборов Е.А.Мурныков не отрицал, хотя оспаривал само событие правонарушения, что подтверждается протоколом об административном правонарушении от 21 марта 2015 года, а также протоколом судебного заседания от 17 апреля 2015 года.

Придя к выводу об имеющейся неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли подлежащие применению в данном деле положения частей 1 и 2 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации Конституции Российской Федерации, Димитровский районный суд города Костромы приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

Заявитель утверждает, что эти положения ограничивают право граждан на получение квалифицированной юридической помощи при привлечении их к административной ответственности, поскольку не позволяют должностному лицу при наличии ходатайства о приглашении адвоката принять решение об отложении вынесения соответствующего постановления, и тем самым противоречат статье 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2; статья 45, часть 1; статья 46, часть 1), устанавливает, что каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи и что каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения (статья 48, часть 2).

Правовое регулирование порядка привлечения к административной ответственности во многом предопределяется тем, что большинство административных правонарушений – в сравнении с запрещенными уголовным законом деяниями – представляют собой деяния, которые характеризуются невысокой степенью общественной опасности, влекут менее строгие меры ответственности и имеют для граждан не столь значительные негативные последствия, но при этом носят массовый характер. Исходя из этих особенностей, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 2009 года № 9-П применительно к производству по делам об административных правонарушениях отметил, что

федеральный законодатель вправе определять пределы целесообразности публичного преследования таким образом, чтобы обеспечить наряду с эффективной государственной, в том числе судебной, защитой прав граждан процессуальную экономию, оперативность при рассмотрении дел и профилактику правонарушений.

Вопрос о рассмотрении ходатайств лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе ходатайства о предоставлении ему квалифицированной юридической помощи при привлечении к административной ответственности, также неоднократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, реализуя свою компетенцию, определил процедурные особенности производства по соответствующим делам с учетом строгости установленных наказаний за совершение правонарушений, чем не ограничивается право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, заявлять ходатайство об отложении рассмотрения данного дела в связи с необходимостью воспользоваться помощью защитника; указанное ходатайство подлежит обязательному рассмотрению, что, однако, не предполагает его обязательного удовлетворения (определения от 16 февраля 2012 года № 271-О-О, от 17 июля 2012 года № 1339-О, от 23 апреля 2013 года № 577-О, от 16 июля 2013 года № 1180-О и др.).

Поскольку административные правонарушения в области дорожного движения носят массовый характер и в силу конкретных обстоятельств таких дел, непредоставление адвоката непосредственно на этапе привлечения к административной ответственности (т.е. составления протокола и вынесения постановления по делу об административном правонарушении) не нарушает конституционные права граждан, поскольку в указанных случаях граждане не лишены возможности обратиться к помощи адвоката для защиты своих прав в суде.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Димитровского районного суда города Костромы, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 1536-О

**Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации
К.В.Арановского**

Заявитель запроса считает, что положения частей 1 и 2 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации ограничивают право граждан, привлекаемых к административной ответственности, на получение квалифицированной юридической помощи, поскольку не позволяют должностному лицу при наличии ходатайства о приглашении адвоката (защитника) принять решение об отложении вынесения соответствующего постановления. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что в названных законоположениях нет неопределенности относительно их соответствия Конституции Российской Федерации. Полагаю этот вывод обоснованным, имея в виду нижеследующее.

1. По правилам части 1 статьи 28.6 КоАП Российской Федерации уполномоченное должностное лицо назначает административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа на месте совершения административного правонарушения и не составляет в этом случае протокол об административном правонарушении. Однако часть 2 той же статьи обязывает его составить и приобщить к постановлению протокол об административном правонарушении, если лицо, в отношении которого возбуждено дело, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание.

Иначе говоря, приведенные законоположения не предусматривают правил рассмотрения, разрешения ходатайств по делу, переноса времени (сроков) его рассмотрения, как и условий участия в деле защитника (адвоката), обращения за его помощью, получения такой помощи, а потому не отменяют и не делают изъятий из этих правил.

2. Конституция Российской Федерации, ее статья 48 (часть 1), каждому гарантирует право на получение квалифицированной юридической помощи, не называя, разумеется, подробных условий на все случаи, когда лицо за такой помощью обращается и получает ее (кроме права пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения в совершении – часть 2 той же статьи).

Правила получения (оказания) юридической помощи в производстве по делам об административных правонарушениях установлены, помимо прочего, частью 1 статьи 25.1 и частью 4 статьи 25.5 Кодекса. Из них следует, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе пользоваться юридической помощью защитника и что защитник допускается к участию в таком производстве с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Дело же, согласно части 4 статьи 28.1 Кодекса, считается возбужденным, в частности, с момента составления протокола об административном правонарушении, а также вынесения постановления в случае, предусмотренном частью 1 его статьи 28.6.

Вынесение постановления (как и составление протокола) в смысле времени представляет собой не только момент (начальный или завершающий), но имеет длительность, в которой протекает производство по делу, каким бы простым и кратким оно ни было. В ней собственно момент вынесения постановления по делу об административном правонарушении приходится на время до написания документа, в котором изложено «мотивированное решение по делу». Судить об этом позволяет, например, часть 1 статьи 29.10 Кодекса, которая обязывает занести в постановление сведения о должностном лице или органе, *вынесшем постановление*, затем в нем должен быть указан (записан) еще ряд сведений, включая само решение, принятое по делу. Следовательно, вынесение постановления в смысле «мотивированного решения по делу» происходит прежде, чем его запишут в документе. Нужно учесть и то, что вынести постановление нельзя раньше, чем будет рассмотрено дело, поскольку часть 1 статьи 29.9 Кодекса предусматривает его вынесение «по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении».

Защитник же, согласно части 5 статьи 25.5 Кодекса, вправе «участвовать в рассмотрении дела». Это значит, что он вправе оказывать, а подзащитный вправе получить юридическую помощь до того, как принято и записано «мотивированное решение по делу».

3. Пользоваться юридической помощью по делу об административном правонарушении, конечно, не обязательно, и по условно незначительным делам граждане в большинстве случаев ею не пользуются. Законом не предрешены, в строгом смысле, ни способ, ни момент получения, ни вид юридической помощи; их выбор остается в пределах усмотрения и возможностей лица, привлекаемого к административной ответственности. Оно может ограничиться получением консультации адвоката, в том числе по телефону, или обратиться за помощью при обжаловании принятого по делу решения, как это чаще всего и бывает. Более того, лицо не вправе требовать юридической помощи бесплатно, пока и поскольку ее бесплатное оказание не предусмотрено законом (статья 48, часть 1, Конституции Российской

Федерации). Вместе с тем лицо может настаивать и на участии защитника в рассмотрении дела. В частности, если лицо предоставит достоверную информацию о том, что у него есть профессиональный защитник (адвокат), который обязался (согласился) прибыть на место рассмотрения дела и в состоянии это сделать в разумно назначенный срок, чтобы участвовать в нем за счет лица, привлекаемого к административной ответственности, этому лицу и его защитнику не может быть отказано в возможности знакомиться с материалами дела (данными фиксации, объяснениями свидетелей и др.), давать свои объяснения, представлять доказательства, возражения, заявлять ходатайства, отводы и др.

Таким образом, из части 1 статьи 25.1, части 5 статьи 25.5 Кодекса в их буквальном смысле и в смысловой взаимосвязи с правилами, установленными частью 4 статьи 28.1 и частью 1 статьи 29.9 Кодекса, следует, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе пользоваться юридической помощью защитника с момента возбуждения этого дела. Таковы установленные Кодексом условия использования права, предусмотренного статьей 48 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Более того, из решений самого Конституционного Суда Российской Федерации также следует, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, может пользоваться специальными правами, закрепленными частью 1 статьи 25.1 КоАП Российской Федерации, с момента возбуждения дела об административном правонарушении на любой стадии производства по делу (Определение от 24 декабря 2012 года № 2392-О) и что каких-либо ограничений в реализации права пользоваться юридической помощью защитника законодательство об административных правонарушениях не предусматривает (Определение от 16 июля 2013 года № 1180-О).

Статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина лишь федеральным законом. Между тем нет закона, допускающего в случаях, предусмотренных

частью 1 статьи 28.6 Кодекса, отказ лицу в праве пользоваться юридической помощью защитника. Иными словами, законных ограничений этого права не существует, во всяком случае таких, которые были бы установлены недвусмысленно. Расширительное же истолкование закона, следствием которого было бы ограничение прав человека и гражданина, в том числе конституционных и установленных федеральным законом (Кодексом), вряд ли отвечало бы статье 18 Конституции Российской Федерации, в силу которой права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов.

4. Согласно статье 29.6 Кодекса дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными его рассматривать, в частности, протокола об административном правонарушении и других материалов дела (часть 1). Из правил же частей 1 и 2 статьи 28.6 Кодекса нельзя сделать вывод, что вынесение постановления по делу во всех случаях происходит «на месте», немедленно и что пятнадцатидневный срок (часть 1 статьи 29.6) к таким делам не относится.

В самом Определении по запросу Димитровского районного суда города Костромы Конституционный Суд Российской Федерации в продолжение прежних своих правовых позиций установил, что ходатайство об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью воспользоваться помощью защитника подлежит обязательному рассмотрению, но его удовлетворение не предполагается обязательным, а в случае отказа в его удовлетворении выносится мотивированное определение. Из этого следует, во-первых, что отложение рассмотрения дела во всяком случае возможно и, стало быть, правила частей 1 и 2 статьи 28.6 Кодекса вовсе не предрешают и не обязывают должностное лицо выносить постановление непременно «на месте». Во-вторых, без вынесения определения отказ в отложении рассмотрения дела не может считаться законным; следовательно, без такого определения и право на получение юридической помощи защитника можно считать нарушенным. В-третьих, это право может быть нарушено и тем, что

определение ничем не мотивировано или записанные в нем мотивы лишены законных оснований, таких, например, как отказ в предоставлении бесплатной юридической помощи, на которую лицо не имеет права в производстве по делу об административном правонарушении.

5. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении по запросу Дмитровского районного суда города Костромы заметил, что административные правонарушения в области дорожного движения носят массовый характер. Это значит, что производство по соответствующим делам в большинстве случаев не может быть слишком сложным. Оно протекает в большинстве случаев упрощенно, когда лица, привлекаемые к ответственности, воздерживаются от использования своих процессуальных прав, таких как право обжаловать постановление, заявлять ходатайства, получать разъяснение своих прав должностным лицом (органом), осуществляющим производство по делу об административном правонарушении, или пользоваться помощью защитника. Это бывает связано с тем, что правонарушение очевидно, а, например, юридическая помощь защитника в сравнении со штрафом или предупреждением несоразмерно дорога либо же у лица нет ни намерения, ни возможности ее получить.

Из этого, однако, не следует, что права, которыми граждане мало пользуются, теряют силу и что должностные лица (органы) вправе по одному лишь своему усмотрению решать, дать гражданину возможность ими воспользоваться или отказать ему в этом. Получая реализацию время от времени, процессуальные, в частности, права имеют большое резервное и общее значение. Сама возможность привести их в действие, даже если пользоваться ими в единичных процентах (если не в промилле) случаев, способствует поддержанию правопорядка, уважения к правилам административно-деликтного производства, сохраняет процессуальные средства в рабочем состоянии, поддерживает среди должностных лиц навыки правильного обращения с ними, сохраняет в актуальном и действующем состоянии права и свободы, как и обязанности участников

этой группы правоотношений. Это особенно важно при «массовом характере» правоотношений, когда отпадение процессуальных гарантий может сделать массовым и нарушение самих прав. Подобным образом в трудовых, например, правоотношениях стороны в большинстве случаев разрешают разногласия и споры в «свободном» порядке, не прибегая к юрисдикционным средствам и специальным санкциям, но имеют в виду возможность их применения, что способствует поддержанию в действующем состоянии правил, обязанностей и прав, в частности, «слабой стороны».

6. Не обязательно предполагать недобросовестность или злоупотребление полномочиями должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении. Но исходить из того, что они исполняют свои полномочия, как правило, добросовестно, можно лишь с тем предположением, что и граждане предположительно добросовестны в использовании своих прав. С этой презумпцией гражданину нельзя отказать и в праве на помощь защитника на том лишь основании, что должностному лицу это покажется избыточным и чрезмерным – его мнение по этому поводу не может быть поставлено заведомо выше в части этической состоятельности или правоты, нежели мнение гражданина.

Существенно и то, что незначительный размер административного наказания сам по себе не может быть обстоятельством, исключающим использование процессуальных прав лицом, привлекаемым к ответственности. Было бы неправильно полагать, что штрафная ответственность состоит лишь в денежном изъятии, а лицо в производстве по делу об административном правонарушении имеет (защищает) всегда лишь денежный интерес. Это искажало бы существо юридической ответственности. Ответственность не только, а иногда не столько влечет материальные ограничения прав и лишения, но и выражает порицание (осуждение) лица, что не может быть юридически безразличным. В представлении значительной части граждан само порицание со стороны

государства имеет достаточно серьезное значение, чтобы они, считая привлечение к ответственности незаконным и (или) необоснованным, правомерно настаивали на справедливом разрешении дела. Это касается и достоинства личности, которое охраняется государством, причем ничто не может быть основанием для его умаления (статья 21, часть 1, Конституции Российской Федерации). В этом смысле лицу также не может быть отказано в использовании прав, если изъятия из них не установлены федеральным законом на конституционно состоятельных основаниях, т.е. в соответствии с положениями статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Правила, на исполнении которых гражданин по закону настаивает, важно исполнить, даже если кажется, что в материально-правовом смысле он явно заблуждается и откровенно неправ, а помощь защитника ему не нужна и ничего не меняет по делу. Законные отсрочки и процедуры правовое государство не может считать излишним для себя бременем.

7. Полагаю, что вышеизложенное не расходится с тем, что записано в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2015 года № 1536-О.