

§8

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.7.9057

А.Р. Нобель

ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ДОКАЗЫВАНИИ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ИНЫХ ПРОТОКОЛОВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ КОАП РФ, И ДОКУМЕНТОВ, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. 26.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹ (далее — КоАП РФ) фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, могут устанавливаться иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ и документами.

По делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды используются протоколы: осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов. Как показывает анализ правоприменительной и судебной практики роль таких протоколов в установлении обстоятельств, имеющих значение для дела, велика. «Уполномоченное лицо на их основе формирует по делу доказательства, обнаруживает дополнительные вещественные доказательства, до-

казывает причастность к правонарушению лица, в отношении которого возбуждено дело, и способствует обеспечению составления полноценного основного протокола»², — то есть протокола об административном правонарушении.

Изучение дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует о том, что достаточно часто фактические обстоятельства противоправных деяний устанавливаются в ходе проверок, проводимых на основании ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ³ (далее — ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ)⁴.

Положения п. 5 ст. 2 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ наделяют должностных лиц государственных (муни-

¹ СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

² См.: Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — С. 188.

³ СЗ РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.

⁴ До 01.05.2009 действовал Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СПС «КонсультантПлюс».

ципальных) органов в ходе проверочных мероприятий правами по обследованию используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов; отбору образцов продукции, объектов окружающей и производственной среды. Согласно ч. 3 ст. 16 ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ вышеизложенные мероприятия по контролю должны быть зафиксированы в протоколах отбора образцов продукции, проб обследования объектов окружающей и производственной среды.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что нормы ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ не содержат каких-либо требований к содержанию и процедуре составления таких протоколов. Положения КоАП РФ, напротив, предъявляют требования к содержанию и форме закрепления сведений, полученных в результате производства осмотра, изъятия вещей и документов, либо взятия проб и образцов, а также к процедурам проведения соответствующих процессуальных действий.

Несоответствие положений ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и КоАП РФ в части правовой регламентации одноименных действий (осмотра, изъятия, отбора проб и образцов), полномочиями по совершению которых наделены должностные лица административных органов, приводит к неоднозначности судебной практики по делам об административных правонарушениях, относительно допустимости использования в процессе доказывания сведений, полученных в ходе мероприятий контроля (надзора).

Так, в постановлении 14 Арбитражного апелляционного суда РФ от 30.03.2009 по делу № А66-10336/2008⁵ признано обоснованным исключение судом первой инстанции из числа доказательств по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.14. КоАП РФ акта об отборе образцов (проб) продукции, составленного на основании Федерального закона от 08.08.2001 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» № 134-ФЗ без участия понятых. В основу принятого решения положена ссылка на то, что нормы данного закона, относящиеся к вопросам выявления и устранения соответствующих наруше-

ний законодательства, не должны противоречить КоАП РФ, имеющего большую юридическую силу. Таким образом, при взятии проб должностное лицо обязано составить протокол с соблюдением требований, предусмотренных КоАП РФ.

Однако, в аналогичном случае Арбитражный суд Краснодарского края при рассмотрении заявления об отмене постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 4 ст. 8.13. КоАП РФ в решении от 26.12.2012 по делу № А32-33460/2012⁶ указал следующее. Процессуальные действия по отбору проб, оформленные соответствующим актом от 22.08.2011 № 297 произведены в соответствии с положениями ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ, а не в рамках дела об административном правонарушении. Поскольку КоАП РФ не содержит прямого запрета на использование доказательств, полученных до возбуждения дела об административном правонарушении, и не регламентирует порядок осуществления процедур в рамках мероприятий контроля (надзора), суд пришел к выводу о допустимости использования в доказывании сведений, отраженных в акте отбора проб.

К такому же выводу пришел суд при рассмотрении заявления о признании незаконным и отмене постановления Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Саратовской области № 2176-5 от 23.03.2010 о привлечении к административной ответственности по статье 8.13. КоАП РФ⁶.

Согласно ч. 1 ст. 26.7. КоАП РФ документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные в них, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

Несмотря на то, что в соответствии с положениями ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ процедуры отбора проб, осмотра и изъятия фиксируются соответствующими протоколами, в процесс доказывания по делам об административных правонарушениях они должны вовлекаться в качестве иных документов, а не предусмотренных КоАП РФ иных протоколов (осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов), поскольку порядок составления документов до возбуждения дела об административном правонарушении КоАП РФ не

⁵ Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда. Постановление 14 Арбитражного апелляционного суда РФ от 30.03.2009 по делу № А66-10336/2008 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/ad6ff930-8b40-4360-97fe-083e587d43c6/A66-10336-2008_20090330_Postanovlenie%20apeljacii.pdf (дата обращения: 01.05.2013).

⁶ Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. Постановление 12 Арбитражного апелляционного суда от 28.05.2010 по делу № А57-4637/2010 // URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/007b2145-8ccd-43a9-9e99-97d0042a593a/A57-4637-2010_20100603_Postanovlenie%20apeljacii.pdf (дата обращения: 01.05.2013).

регламентирован. Из толкования правовых норм, содержащихся в ст. 26.2. и 26.7. КоАП РФ следует, что использование в доказывании иных документов, к которым относятся протоколы отбора проб, осмотра и изъятия, полученные в соответствии с ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ, не связано с необходимостью их составления по правилам, предусмотренным КоАП РФ.

Действующее административное законодательство не запрещает использовать доказательства, полученные до возбуждения дела об административном правонарушении для установления обстоятельств, указанных в ст. 26.1. КоАП РФ и в полной мере признает в качестве таковых, данные полученные в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если при

проведении проверки не были нарушены требования ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и административных регламентов соответствующих государственных и муниципальных органов.

Таким образом, согласно ч. 3 ст. 26.2. КоАП РФ ключевую роль при решении вопроса о допустимости доказательств, закрепленных в протоколах осмотра, изъятия вещей и документов, либо взятия проб и образцов, составленных как в рамках проверки, так и в ходе производства по делу об административном правонарушении играет соблюдение требований, изложенных в ФЗ от 26.12.2008 № 294-ФЗ и КоАП РФ, регламентирующих соответственно основания, порядок проведения и составления результатов мероприятий контроля (надзора) и процессуальных действий.

Библиография:

1. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. — М.: Юридическая литература, 1973.
2. Треушников М.К. Судебные доказательства. — М., 1999.
3. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. — М.: Норма, 2009.
4. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2006.
5. Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.
6. Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000.
7. Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2009.
8. Кононов П.И. О некоторых актуальных проблемах применения и совершенствования КоАП РФ // СПС «КонсультантПлюс».
9. Россинский Б.В. Проблемы осуществления осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений и территорий // СПС «КонсультантПлюс».
10. Хохлов Д. Протокол как источник доказательств // СПС «КонсультантПлюс».

References (transliteration):

1. Dodin E.V. Dokazatel'stva v administrativnom processe. — M.: Yuridicheskaya literatura, 1973.
2. Treushnikov M.K. Sudebnye dokazatel'stva. — M., 1999.
3. Sheifer S.A. Dokazatel'stva i dokazyvanie po ugovolnym delam: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. — M.: Norma, 2009.
4. Bahrah D.N. Administrativnoe pravo Rossii. M.: Eksmo, 2006.
5. Vasil'ev F.P. Dokazyvanie po delu ob administrativnom pravonarushenii: dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2005.
6. Pekov A.A. Dokazatel'stva i dokazyvanie po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah: dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2000.
7. Rebec K.V. Dokumenty kak istochniki dokazatel'stv po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah: dis. ... kand. yurid. nauk. — Omsk, 2009.
8. Kononov P.I. O nekotorykh aktual'nyh problemah primeneniya i sovershenstvovaniya KoAP RF // SPS «Konsul'tantPlyus».
9. Rossinskii B.V. Problemy osushestvleniya osmotra prinadlezhashih yuridicheskomu licu pomeshenii i territorii // SPS «Konsul'tantPlyus».
10. Hohlov D. Protokol kak istochnik dokazatel'stv // SPS «Konsul'tantPlyus».