Нобель Артем Робертович. Доказательства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Нобель Артем Робертович;[Место защиты: Южно-Уральский государственный университет].- Челябинск, 2015.- 182 с.

Введение

**ГЛАВА I. Доказательства и предмет доказывания по делам об административных правонарушениях .16**

1. Понятие и сущность доказательств 16

2. Свойства доказательств 34

3. Обстоятельства, подлежащие выяснению (предмет доказывания) .60

**ГЛАВА II. Основные виды доказательств по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, особенности их закрепления и использования .89**

1. Протокол об административном правонарушении 89

2. Иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов .110

3. Заключение эксперта .134

Заключение 153

Библиографический список

* [Свойства доказательств](http://www.dslib.net/admin-pravo/dokazatelstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah-v-oblasti-ohrany.html#6051181)
* [Обстоятельства, подлежащие выяснению (предмет доказывания)](http://www.dslib.net/admin-pravo/dokazatelstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah-v-oblasti-ohrany.html#6051182)
* [Иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов](http://www.dslib.net/admin-pravo/dokazatelstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah-v-oblasti-ohrany.html#6051183)
* [Заключение эксперта](http://www.dslib.net/admin-pravo/dokazatelstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah-v-oblasti-ohrany.html#6051184)

## Свойства доказательств

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

В науке процессуального права понятие доказательства является одним из основных и наиболее важных. По утверждению известного адвоката В.Д. Спасовича, центром всей системы судопроизводства, ее движущим началом является именно теория доказательств3. Вместе с тем понятие доказательства всегда являлось категорией спорной и дискуссионной. Большинство научных исследований посвящено доказательствам, используемым в уголовном и гражданском процессах. Учитывая, что доказательства по делам об административных правонарушениях представляют собой разновидность юридических доказательств, а также межотраслевой характер и значение данного термина, в рамках настоящей работы будут использоваться теоретические разработки в области уголовного и гражданского процессов. окружающего мира, на основе которых устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для дела, при этом не делалось различий между такими фактами и сведениями о них, получаемыми в результате познавательной деятельности1. Данная позиция разделялась дореволюционными учеными2. В советский период понимание доказательств как фактов получило дальнейшее развитие3. Наиболее известной является позиция А.Я. Вышинского, который утверждал, что происходящие в окружающем мире события, действия людей, вещи, то есть обычные факты, будучи вовлеченными в рамки судопроизводства становятся судебными доказательствами, посредством которых выясняются обстоятельства, имеющие значение для дела4.

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

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

Однако далеко не любые фактические данные могут быть использованы в ходе производства по делу об административном правонарушении для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Для оценки полученной информации как имеющей значение для дела она должна обладать такими свойствами, как относимость и достоверность, о чем пойдет речь во втором параграфе диссертационного исследования.

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

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

Именно из понимания доказательств по делам об административных правонарушениях как сведений исходит и законодатель, указывая в статье 26.3 КоАП РФ, что объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетеля представляют собой имеющую отношение к делу информацию, сообщенную указанными лицами в устной или письменной форме. Аналогичная конструкция, свидетельствующая об информационной составляющей доказательств, закреплена в статье 26.7 КоАП РФ, предусматривающей, что содержанием документов являются сведения, имеющие значение для дела об административном правонарушении.

Часть 1 статьи 26.2 КоАП РФ дает определение понятия доказательств по делам об административных правонарушениях, которыми являются фактические данные, служащие основой для выяснения обстоятельств, закрепленных в статье 26.1 КоАП РФ. То есть содержанием доказательств по делам об административных правонарушениях является информация, на основе которой уполномоченные государственные органы и должностные лица, в производстве которых находится дело, выясняют обстоятельства конкретного административного правонарушения. Таким образом, законодательная трактовка отражает информационную концепцию в понимании сущности доказательств. Определение, содержавшееся в статье 231 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях1 (далее – КоАП РСФСР), аналогичным образом воспроизводило понятие доказательств по делам об административных правонарушениях.

## Обстоятельства, подлежащие выяснению (предмет доказывания)

Профессором П.И. Кононовым1 обоснованно поднят вопрос о весьма ограниченном количестве субъектов, способных в соответствии с вышеприведенными нормативными положениями являться законными представителями юридического лица, что не способствует своевременности рассмотрения дел об административных правонарушениях и обеспечению функций реального представительства. Автором выдвинуты аргументированные предложения о расширении перечня законных представителей юридического лица, предусмотренного статьей 25.4 КоАП РФ, такими субъектами, как: – руководитель филиала (представительства), иного территориально и (или) структурно обособленного подразделения юридического лица (отдела, службы, цеха и т.п.), действие (бездействие) которого непосредственно образует событие соответствующего административного правонарушения, иной работник юридического лица, действующий на основании доверенности; – работник юридического лица, являющийся в соответствии с выполняемыми им функциями и возложенными на него трудовыми (служебными) обязанностями ответственным за соблюдение правил, норм и требований, в связи с нарушением которых в отношении юридического лица было возбуждено дело об административном правонарушении.

Права, принадлежащие физическим лицам и законным представителям юридических лиц на участие в составлении протокола об административном правонарушении на основании статьи 25.5 КоАП РФ, могут осуществляться ими как лично, так и через адвоката или иное лицо, действующее на основании доверенности. Как подчеркнуто в Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, подтверждением полномочий защитника или иного лица служит доверенность, в том числе общего характера, содержащая полномочия на участие в неопределенном числе административных дел1. Указанные субъекты пользуются всеми процессуальными правами лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, включая право на представление объяснений и замечаний по содержанию протокола.

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

Анализ состоявшихся судебных решений по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что надлежащее извещение о времени и месте составления протокола об административном правонарушении может быть осуществлено посредством почтовой4, телефонной1, факсимильной2, телеграфной3 связи, электронной почты4, вручения соответствующего уведомления лицу под расписку5.

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

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

## Иные протоколы, предусмотренные КоАП РФ: осмотра помещений и территорий, принадлежащих юридическому лицу (индивидуальному предпринимателю); изъятия вещей и документов; взятия проб и образцов

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

Следует указать на неоднозначность практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, сложившейся по вопросу признания такого рода документов заключениями эксперта. В ряде судебных решений такой порядок привлечения к производству по делу об административном правонарушении лиц, обладающих специальными знаниями, признается судами неправомерным1, поскольку при направлении на исследование проб и образцов определение о назначении экспертизы не выносилось, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему, не разъяснялись процессуальные права. Указанные обстоятельства является существенным нарушением процедуры привлечения к административной ответственности. С другой стороны, в ходе разбирательства по делу № А21-220/20091 Тринадцатый арбитражный апелляционный суд, признавая заключение экспертизы, проведенной специализированной лабораторией – ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» допустимым доказательством, указал, что назначение экспертизы для оценки качества отобранных проб, соответствия их содержания нормативам предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ не подпадает под действие статьи 26.4 КоАП РФ, поскольку экспертные исследования проводились не в рамках дела об административном правонарушении, а в ходе мероприятий внепланового контроля. Системный анализ судебных решений, положений действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет сделать следующий вывод. По смыслу статьи 26.4 КоАП РФ экспертиза назначается исключительно по возбужденному делу об административном правонарушении посредством вынесения определения, которое должно удовлетворять требованиям, предъявляемым КоАП РФ. Кроме того, немаловажной частью процедуры назначения экспертизы является ознакомление лица, в отношении которого ведется производство по делу, и потерпевшего с процессуальных прав. Только соблюдение указанного порядка позволяет использовать в производстве по делу об административном правонарушении такое доказательство, как заключение эксперта. Экспертные исследования, проведенные до возбуждения дела об административном правонарушении без соблюдения процедуры, предусмотренной статьей 26.4 КоАП РФ, и полученные по их результатам документы не должны рассматриваться в качестве заключения эксперта по делу об административном правонарушении. Представляется, что по приведенному выше в качестве примера делу № А21-220/2009 заключение ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Северо-Западному федеральному округу» следовало оценивать в качестве документа, использование которого предусмотрено частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ.

Подводя итоги, выделим основные этапы процедуры назначения и проведения экспертизы по делам об административных правонарушениях: – необходимость в специальных познаниях в сфере науки, техники, искусства, ремесла, возникающая в ходе производства по делу об административном правонарушении; – вынесение определения о назначении экспертизы, которое должно удовлетворять требованиям, предусмотренным частью 2 статьи 26.4 КоАП РФ; – привлечение в качестве эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы лица, удовлетворяющего требованиям, предусмотренным статьей 25.9 КоАП РФ; – обязательное выполнение требований части 4 статьи 26.4. КоАП РФ об ознакомлении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего с определением о назначении экспертизы; – результатом экспертизы является заключение, которое в соответствии с частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ может использоваться для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях.

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

## Заключение эксперта

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

Несмотря на то что в соответствии с положениями федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» процедуры отбора проб, осмотра и изъятия фиксируются соответствующими протоколами, в процесс доказывания по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды они должны вовлекаться в качестве документов, использование которых регламентировано положениями статьи 26.7 КоАП РФ, а не предусмотренных КоАП РФ протоколов осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и документов, взятия проб и образцов, поскольку порядок их составления до возбуждения дела об административном правонарушении КоАП РФ не регламентирован.

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

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

В целях повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды предлагаются следующие изменения и дополнения положений действующего законодательства: общий перечень процессуальных форм, используемых в ходе производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ, необходимо дополнить постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, показаниями эксперта и специалиста; положения главы 26 КоАП РФ необходимо дополнить статьей, регламентирующей основания и процедуру признания доказательств недопустимыми; статью 26.4 КоАП РФ необходимо дополнить нормативными положениями, регламентирующими основания и порядок назначения дополнительной, повторной, комиссионной и комплексной экспертизы; исключить из части 1 статьи 26.5 КоАП РФ положение, ограничивающее права должностного лица по взятию проб и образцов необходимостью проведения экспертизы, назначаемой в порядке, предусмотренном статьей 26.4 КоАП РФ; – главу 26 КоАП РФ необходимо дополнить нормой, предусматривающей случаи обязательного назначения экспертизы по делам об административных правонарушениях для установления источника и причин негативного воздействия на окружающую среду, характера и размера вреда, причиненного окружающей среде; учитывая единство правового института судебной экспертизы, положения части 3 статьи 25.9 КоАП РФ необходимо дополнить указанием на необходимость предупреждения эксперта об уголовной ответственности по статье 307 УК РФ за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложных показаний. Диспозицию статьи 307 УК РФ дополнить нормой об уголовной ответственности за дачу заведомо ложного заключения и заведомо ложные показания эксперта по делу об административном правонарушении; ввести в главу 26 КоАП РФ статью, регламентирующую порядок получения образцов для сравнительного исследования, правила составления соответствующего протокола, в котором отражается информация о выявленных в ходе процессуального действия объектах, исследование которых позволяет установить событие административного правонарушения, характер и размер причиненного вреда; – статью 27.10 КоАП РФ дополнить нормой, предоставляющей возможность изъятия вещей и документов, имеющих значение по делу об административном правонарушении, у конкретных лиц в ходе самостоятельного процессуального действия; – в статью 26.11 КоАП РФ следует ввести нормы, закрепляющие необходимость оценки относимости, допустимости, достоверности каждого доказательства и достаточности совокупности всех собранных по делу об административном правонарушении доказательств для принятия процессуального решения.