**ИМЕНЕМ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**ПЛЕНУМА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**

**АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

*О толковании статьи 109 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках с точки зрения статьи 128 данного Кодекса*

**3 мая 2019 года   город Баку**

Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики в составе Фархада Абдуллаева (Председатель), Соны Салмановой, Судабы Гасановой, Ровшана Исмаилова, Джейхуна Гараджаева (судья-докладчик), Рафаэля Гваладзе, Исы Наджафова и Кямрана Шафиева,

с участием секретаря суда Фараида Алиева,

представителей заинтересованных субъектов – судьи Сумгайытского  апелляционного суда Назима Мовсумова, главного консультанта отдела Административного и военного законодательства Аппарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Эльнура Нуриева,

эксперта, старшего преподавателя кафедры конституционного права Бакинского государственного университета Эльшада Насирова,

специалистов, председателя Уголовной коллегии Верховного Суда Азербайджанской Республики Шахина Юсифова, председателя Военной коллегии Бакинского апелляционного суда Фаига Гасымова и ведущего юриста Управления правового обеспечения Департамента права и лицензирования Палаты по надзору за финансовыми рынками Азербайджанской Республики Турала  Гаджибейли,

В соответствии с частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики рассмотрел в порядке особого конституционного производства в открытом судебном заседании конституционное дело на основании обращения  Сумгайытского Апелляционного суда о толковании статьи 128 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках с точки зрения статьи 109 данного Кодекса.

Заслушав и обсудив доклад судьи – Дж.Гараджаева, выступления представителей заинтересованных субъектов и специалистов, заключение эксперта, Пленум Конституционного суда Азербайджанской Республики

**УСТАНОВИЛ:**

Сумгайытский апелляционный суд обратившись в Конституционный Суд Азербайджанской Республики (далее Конституционный Суд) просил дать толкование статьи 128 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках (далее Кодекс об административных проступках) с точки зрения наличия или отсутствия права на обжалование определений вынесенных на основании статьи 109 данного Кодекса.

Из обращения видно, что в Сумгайытский апелляционный суд поступила жалоба на определение Сумгайытскиого Городского Суда от 19 сентября 2018 года о возвращении на основании статьи 109.1.6 Кодекса об административных проступках Палате по надзору за финансовыми рынками Азербайджанской Республики (Палата по надзору за финансовыми рынками) административного протокола составленного ею по делу об административном проступке в связи с нарушением со стороны Общества с ограниченной ответственностью «Аз Импорт» (далее ООО «Аз Импорт») статьи 430.4 данного Кодекса.

Из материалов дела об административном проступке, выясняется, что 6 ноября 2017-го года, ООО «Аз Импорт», сделав предоплату, перевело за пределы Азербайджанской Республики денежные средства в размере 588,690 российских рублей и, хотя со времени совершения оплаты прошло более 270 дней, не предоставило в банк документы, подтверждающие импорт в страну товаров, приобретённых на эту сумму. Вследствие этого, Палатой по надзору за финансовыми рынками на основании статьи 430.4 Кодекса об административных проступках в отношении ООО «Аз Импорт» был составлен протокол об административном правонарушении от 7 сентября 2018-го года, который вместе с собранными документами направлен для рассмотрения в Сумгайытский городской суд.

Сумгайытский городской суд определением от 19 сентября 2018-го года, руководствуясь статьёй 109.1.6 Кодекса об административных проступках, вернул материалы дела в Палату по надзору за финансовыми рынками мотивируя это неверным составлением протокола об административном проступке.

Палата по надзору за финансовыми рынками подав апелляционную жалобу на упомянутое определение Сумгайытского городского суда просила отменить данное определение.

В обращении, адресованном в Конституционный Суд Сумгайытский апелляционный суд отметил, что в Кодексе об административных проступках не предусмотрена подача апелляционной жалобы на определения, принятые по административным проступкам. Так данные определения не разрешают дела об административных проступках по существу.

Сумгайытский апелляционный суд, учитывая наличие в судебной практике различных подходов к поставленному в обращении вопросу, признал целесообразным толкование Конституционным Судом статьи 128 Кодекса об административных проступках.

Несмотря на то, что в обращении выражена просьба дать толкование статьи 128 Кодекса об административных проступках с точки зрения статьи 109 данного Кодекса, тем не менее Пленум Конституционного Суда считает, что для достижения более полного разрешения вопроса целесообразнее дать толкование статьи 109 Кодекса об административных проступках именно с точки зрения статьи 128.

Пленум Конституционного Суда отмечает, что для внесения ясности в вопрос, поставленный в обращении, необходимо, в первую очередь, рассмотреть сущность, задачи и принципы законодательства об административных проступках, устанавливающего административную ответственность.

Законодательство об административных проступках имеет задачей охрану прав и свобод человека и гражданина, их здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, общественной морали, собственности, экономических интересов лиц, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, правил управления, укрепление законности и предупреждение административных проступков (статья 2 Кодекса об административных проступках).

В статье 4 Кодекса об административных проступках даны принципы административного законодательства. Так, Кодекс основывается на принципах уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, равенства перед законом, презумпции невиновности, справедливости и предупреждения административных проступков.

На основании принципа законности, упомянутого в статье 6 данного Кодекса, соблюдение требований законодательства при применении мер обеспечения производства по делам об административных проступках обеспечивается управленческим надзором вышестоящих органов и должностных лиц, судебным и прокурорским надзором и правом обжалования. На основании данного принципа органам, уполномоченным рассматривать дела об административных проступках следует не только воздерживаться от незаконного ограничения прав и свобод человека, но и обеспечивать в обществе законность в административной сфере.

Согласно части I статьи 12, части I и X статьи 71 Конституции, составляющим основу принципа законности Кодекса об административных проступках, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики — высшая цель государства. Соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции, является обязанностью органов законодательной, исполнительной и судебной властей. Государственные органы могут осуществлять деятельность лишь на основании настоящей Конституции, в порядке и пределах, установленных законом. Отмеченные нормы Конституции не только являются средством защиты прав и свобод человека, но и как гарантию данных прав предусматривают наличие защитных норм в уголовном, административно-деликтном и других репрессивных и превентивный отраслях права. Каждый государственный орган  в рамках своих  полномочий должен обеспечивать законность с условием защиты прав и свобод человека.

Таким образом, законодательство об административных проступках регулирует отношения, возникающие между уполномоченным органом и физическими и юридическими лицами в связи с административными проступками. В одной из сторон качестве таких отношениях выступает государственный орган либо иной уполномоченный законодательством публичный субъект.

 Согласно правовой позиции, сформированной в Постановлении Пленума Конституционного Суда «О толковании некоторых положений статьи 332.1 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках» от 5 марта 2015 года, отношения, возникающие в сфере административного правонарушения по своей природе, носят репрессивный (карательный) и превентивный (предупреждающий) характер. Поскольку уполномоченный орган (должностное лицо) при применении мер ответственности к субъекту, совершившему административный проступок, обладает полномочиями принуждения административного характера. Законодательство об административных проступках (административно-деликтное право) по своей природе ближе к уголовному законодательству. Эти отрасли права отличаются друг от друга по степени общественной опасности выявленных правонарушений. Отличие административно-деликтных норм от норм уголовного законодательства заключается в том, что первые запрещают деяния, представляющие относительно небольшую общественную опасность.

В соответствии с Кодексом об административных проступках, производство по делам об административных проступках ведется в общем порядке по особым стадиям. К этим стадиям можно отнести:

* начало производства по делу об административном правонарушении;
* административное расследование;
* ознакомление с протоколом (постановлением прокурора);
* рассмотрение дел об административных проступках в апелляционном порядке;
* исполнение решения (производство по применению административного взыскания).

Список органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных проступках определен в статье 40 Кодекса об административных проступках. На основании данной статьи дела об административных проступках рассматривают:

* районные (городские) суды;
* комиссии по делам и охране прав несовершеннолетних (коллегиальный орган);
* соответствующие органы исполнительной власти Азербайджанской Республики, Центральный банк, структура, созданная соответствующим органом исполнительной власти(должностные лица).

На основании статьи 48 Кодекса об административных проступках, задачи производства по делам об административных проступках заключаются в защите прав и свобод лиц, их законных интересов, своевременном, всестороннем, полном и объективном рассмотрении обстоятельств каждого дела об административном проступке, выявлении лица, совершившего административный проступок, и привлечении его к административной ответственности, обеспечении исполнения принятого решения, а также выявлении причин и условий, способствующих совершению административного проступка, и предотвращении административных проступков.

В отличие от других органов и должностных лиц, указанных в законодательстве об административных проступках, районные (городские) суды рассматривают дела об административных проступках, представляющих относительно большую общественную опасность, которые могут привести к более строгим санкциям.

Статья 43 Кодекса об административных проступках устанавливает круг дел об административных проступках, рассматриваемых районными (городскими) судами. Согласно статье 43.3 Кодекса, при передаче соответствующим органом исполнительной власти права рассмотрения дел об административных проступках, указанных в статье 43.1 настоящего Кодекса, полномочным органам (должностным лицам), если полномочный орган (должностное лицо), в производстве которого находится дело об административных проступках, учитывая характер административного проступка, личность, совершившего административный проступок, степень его вины, обстоятельства, отягчающие ответственность и наличие товаров, подлежащих конфискации, увидит основания для применения более строгой меры взыскания, чем предупреждение или штраф, предусмотренные в отношении лица в санкции соответствующей статьи, то направляет протокол об административном проступке для рассмотрения в суд.

На основании законодательства об административных проступках, суд при рассмотрении дела об административном проступке принимает решение или определение. В соответствии со статьей 114 Кодекса, при рассмотрении дел об административных проступках принимаются постановления по вопросам:

- о наложении административного взыскания;

- об условном применении административного штрафа;

- о приостановлении производства по делу об административном проступке;

- о прекращении производства по делу об административном проступке.

Одновременно в статье 115 Кодекса об административных проступках указано, какие вопросы должны быть четко отображены в постановлении по делу об административном проступке. К ним относятся указание соответствующей статьи Кодекса, предусматривающей ответственность за данный административный проступок, и вид административного взыскания, налагаемого за административный проступок, срок и порядок обжалования постановления и пр.

Как видно, по окончании производства по делу об административном проступке судом принимается постановление, которое может ограничивать права и свободы лица. В данном постановлении устанавливается вид административного проступка, совершённого лицом, избирается соответствующая мера административного взыскания (административное наказание) и отображаются юридические последствия этого. Поскольку мера взыскания, избранная в отношении физического, юридического и должностного лица ограничивает права и свободы данного лица совершившего административный проступок, законодатель установил механизмы защиты от таких мер. Основное место здесь занимает институт обжалования принятых судами постановлений о применении меры административного взыскания.

В Кодексе об административных проступках предусмотрен процессуальный порядок обжалования или опротестования постановлений о применении административного взыскания, принятых судами и полномочными органами. Так, в Кодексе субъектам процесса предоставляется возможность подачи жалобы или принесения протеста в вышестоящую судебную инстанцию (апелляционный суд) для обеспечения законности производства по делам об административных проступках, справедливости применения административного взыскания, предотвращения возможных ошибок на начальной стадии производства или достижения иных законных целей.

Физическое лицо, законный представитель несовершеннолетнего, представитель юридического лица, в отношении которых принято постановление, пострадавший, защитник и представитель, а также должностное лицо, предусмотренное в статье 43.2 Кодекса могут обжаловать постановление по делу об административном проступке, а прокурор – опротестовать его.

Жалоба или протест на постановление по делу об административном проступке в суд либо полномочному органу (должностному лицу) осуществляется в следующем порядке:

На решение судьи – в суд апелляционной инстанции;

На решение коллегиального органа – в суд по месту нахождения коллегиального органа;

На решение полномочного органа (должностного лица) –вышестоящему полномочному органу (должностному лицу) либо в суд (статья 128 Кодекса об административных проступках).

А в статье 129.1 Кодекса об административных проступках установлен порядок обжалования или опротестования постановления по делу об административном проступке.

Таким образом, чётко установив порядок обжалования постановления, являющегося итоговым документом по делу об административном проступке, а также круг субъектов, которые могут подавать такую жалобу, законодатель относит это право ко всем участникам данного юридического процесса.

Относительно принимаемых при рассмотрении дел об административных проступках необходимо отметить следующее.

Согласно статье 109 Кодекса об административных проступках во время подготовки к рассмотрению дела об административном проступке выносится определение по следующим вопросам: назначение даты и места рассмотрения дела; вызов для участия в рассмотрении дела лиц, указанных в статьях 61-67, 69-72 настоящего Кодекса; истребование необходимых по делу дополнительных материалов; назначение экспертизы; отложение рассмотрения дела; если протокол и другие материалы составлены не уполномоченными на то лицами, составлены неправильно либо представленные материалы являются неполными и восполнить их при рассмотрении дела невозможно,— возврат протокола или других документов об административном проступке органу должностному лицу – его (их) составившему; если рассмотрение данного вопроса не относится к компетенции судьи, органа (должностного лица) либо вынесено определение по отводу против судьи, члена коллегиального органа, должностного лица,— направление протокола или других материалов об административном проступке на рассмотрение по подведомственности. Также в порядке установленном законодательством суд, по месту рассмотрения административного проступка может вынести определение о доставлении лиц.

Наряду с вышеотмеченными общими нормами Кодекса об административных проступках, отражающими сущность определения, в конкретных случаях порядок, принятия определения предусмотрен отдельными специальными нормами Кодекса. К примеру, определение может быть принято в случае необходимости проведения закрытого судебного заседания при рассмотрении дел об административных проступках; при отказе в удовлетворении ходатайства; удовлетворении или неудовлетворении отвода(самоотвода) при рассмотрении самоотвода или заявления об отводе судьей, полномочным органом (должностным лицом); при истребовании дополнительных сведений необходимых для разрешения дела, судьёй, полномочным органом (должностным лицом) в производстве которого находится дело об административном проступке. Доставление физического лица осуществляется на основании определения суда по месту рассмотрения административного проступка соответствующим органом исполнительной власти по месту его жительства или пребывания (статьи 50.2, 52, 74.3, 82.1, 83.3 и 87.3 Кодекса об административных проступках).

Как установлено вышеотмеченными нормами, в ходе производства по делу об административном проступке суд с целью обеспечения защиты принципов законодательства об административных проступках, в частности, принципа законности, а также принятия справедливого постановления, соответствующего требованиям Кодекса исходя из обстоятельств*,* необходимость которых продиктована процессом, принимает определения. данными определениями суд решает такие вопросы, как удовлетворение или неудовлетворение отводов и ходатайств, назначение экспертизы, рассмотрение дел в закрытом заседании, истребование дополнительных материалов, возвращение протокола об административном проступке и других документов органу, должностному лицу, его составившему и т.д.

Как видно, ни общие, ни специальные нормы Кодекса об административных проступках не предусматривают обжалование судебных определений.

Такой подход законодателя объясняется тем, что определение не разрешает дела по существу, не ограничивает прав и свобод лица, не исключает продолжения спора в дальнейшем, оно служит лишь справедливому разрешению дела. В то же время законодатель, руководствуясь принципом «процессуальной экономии», с целью предотвращения ненужного затягивания судебного процесса считает невозможным обжалование определения.

Относительно дела об административном проступке, явившегося причиной подачи обращения Сумгайытским апелляционным судом, Пленум Конституционного Суда отмечает, что статья 106 Кодекса об административных проступках определяет круг вопросов, которые подлежат разрешению со стороны судьи, полномочного органа (должностного лица) на стадии подготовки дела об административном проступке к рассмотрению. На основании данной статьи судья, полномочный орган (должностное лицо), рассматривая дела об административных проступках, разрешает следующие вопросы: относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие рассмотрение дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; составлены ли протокол об административном проступке и другие материалы дела в соответствии с требованиями настоящего Кодекса; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; собрано ли в деле достаточно доказательств для рассмотрения его по существу; извещены ли лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения дела; имеются ли ходатайства и отводы по делу.

На основании статьи 109.1.6 данного Кодекса, во время подготовки к рассмотрению дела об административном проступке протокол и другие материалы составлены не уполномоченными на то лицами, составлены неправильно, либо представленные материалы являются неполными и восполнить их при рассмотрении дела невозможно, протокол или другие документы об административном проступке могут быть возвращены органу, должностному лицу, его (их) составившему. В этом случае судом выносится соответствующее определение.

В Кодексе об административных проступках точно указан порядок составления протокола об административном проступке и во время подготовки к рассмотрению дела об административном проступке судья проверяет соответствие данного протокола требованиям именно этой нормы. Так на основании статьи 100.1 Кодекса об административных проступках, в протоколе об административном проступке указываются: дата и место составления протокола; должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном проступке, в том числе индивидуальный идентификационный номер гражданина; место, время совершения и суть административного проступка, соответствующая статья настоящего Кодекса, предусматривающая ответственность за данный административный проступок и другое.

Проанализировав вышеотмеченные статьи, можно заключить, что неверное составление протокола либо иных документов, а также неполнота представленных материалов может создать условия, что судья практически не сможет рассмотреть по существу протокол с подобными погрешностями. Например, отсутствие в протоколе сведений о лице, в отношении которого ведется производство по делу об административном проступке, в том числе индивидуального идентификационного номера гражданина может привести к невозможности его рассмотрения. В таком случае судья вправе принять обоснованное определение о возвращении протокола или иных документов органу, должностному лицу его составившему. В то же время законодательство об административных проступках не исключает возможности составления данного протокола в соответствии с Кодексом и повторного направления его в суд.

Однако, при наличии в протоколе ошибок не предоставляющих особого значения и возможности дополнить их в процессе рассмотрения дела, суд не должен возвращать протокол. При этом суд может потребовать от органа, должностного лица, составившего протокол или другие документы, исправить их. Это вытекает также из требований статьи 109.1.6 Кодекса об административных проступках.

Пленум Конституционного Суда считает, что такой подход законодателя к вопросу служит именно защите принципа «процессуальной экономии», предотвращению необоснованного затягивания дела об административном проступке, обеспечению принципа рассмотрения дел в разумные сроки и, как результат – справедливого судебного разбирательства. Это, свою очередь, соответствует также принципам законодательства об административных проступках.

Учитывая вышеуказанное, Пленум Конституционного Суда отмечает, что орган (должностное лицо), уполномоченный составлять административный протокол, при составлении данного протокола должен в точности соблюдать требования Кодекса об административных проступках. Суды при выявлении неправильного составления протокола или других документов, либо неполноты предоставленных материалов, руководствуясь принципами «процессуальной экономии» и «рассмотрения дел в разумные сроки», прежде чем возвратить своим определением документы составившему их органу, должностному лицу должны использовать все возможности и средства для устранения данных погрешностей и неполноты.

На основании вышеотмеченного, Пленум Конституционного Суда приходит к такому выводу, что с точки зрения требований статьи 128 Кодекса об административных проступках исключается право подачи апелляционной жалобы на предусмотренные статьёй 109 данного Кодекса определения, выносимые во время подготовки к рассмотрению дела об административном проступке.

Учитывая вышеуказанное и руководствуясь частью VI  статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, статьями 60, 62, 63, 65-67 и 69 Закона Азербайджанской Республики "О Конституционном Суде", Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. С точки зрения требований статьи 128 Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках исключается право подачи апелляционной жалобы на предусмотренные статьей 109 данного Кодекса определения, вынесенные во время подготовки к рассмотрению дела об административном проступке.
2. Орган (должностное лицо) уполномоченный составлять административный протокол при составлении данного протокола должен в точности соблюдать требования Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках.

Суды при выявлении неправильного составления протокола или других документов, неполноты предоставленных материалов, руководствуясь принципами «процессуальной экономии» и «рассмотрения дел в разумные сроки», прежде, чем возвратить своим определением документы составившему их органу, должностному лицу должны использовать все возможности и средства для устранения данных погрешностей и неполноты.

1. Постановление вступает в силу со дня опубликования.
2. Постановление опубликовать в газетах "Азербайджан", "Республика", "Халг газети", "Бакинский рабочий" и "Вестнике Конституционного Суда Азербайджанской Республики".
3. Постановление является окончательным, не может быть отменено, изменено либо официально истолковано ни одним органом или лицом.