

УДК 342.9

И.В. Тимошенко

**РАССМОТРЕНИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ
ПРАВОНАРУШЕНИИ В АСПЕКТЕ НЕОБХОДИМОСТИ
ЕГО ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФИКСАЦИИ**

Одним из основных процессуальных документов при рассмотрении как уголовного, так и гражданского дела является протокол соответствующего судебного заседания (ст. 259–260 УПК РФ, ст. 228–230 ГПК РФ). В административно-юрисдикционном же процессе обязательное ведение соответствующего протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении предусмотрено законом только в том случае, если дело находится в производстве коллегиального органа (ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ). При рассмотрении дела уполномоченным на это единоличным субъектом административной юрисдикции (должностным лицом органа исполнительной власти) соответствующий протокол не ведется. Не предусмотрено в КоАП РФ его ведение и при рассмотрении дела об административном правонарушении в судебном порядке (судьей). В то же время КоАП РФ и не устанавливает какого-либо запрета на процессуальное отражение рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствующем протоколе при единоличном рассмотрении дела судьей или уполномоченным на это должностным лицом.

«В этой ситуации, очевидно, – пишет Л.А. Калинина, комментируя ст. 29.8 КоАП РФ, – судьи должны при рассмотрении дела об административном правонарушении руководствоваться ст. 226 ГПК РФ и ст. 123 АПК, в которых предусмотрена обязательность составления протокола» [1]. И далее Л.А. Калинина указывает на некоторую специфику судебных протоколов в рамках ст. 226 ГПК РФ и ст. 123 АПК РФ: в них должны отражаться только сведения, указанные в ч. 2 ст. 29.8 КоАП РФ. Слишком уж, на наш взгляд, сложно, да и не совсем «вписывается» в положения КоАП РФ, поэтому правоприменительная практика по этому пути не пошла: протоколы рассмотрения дел об административных правонарушениях никем, кроме коллегиальных органов, попросту не ведутся вовсе, коли уж КоАП РФ напрямую этого не предусматривает, даже «по наиболее сложным делам», как это рекомендовал М.Я. Масленников [2]. Более того, подобного рода аналогия закона здесь попросту недопустима, поскольку правило «все, что не запрещено – разрешено» – это одно из проявлений доктрины дозволительного метода правового регулирования общественных отношений, допустимого лишь для отраслей частного права. Административные же (в том числе и административно-процессуальные) отношения имеют властно-принудительный характер и регулируются императивным методом, в основе которого лежит обратный принцип: «все, что не разрешено – запрещено». Поэтому ведение либо неведение соответствующего протокола при рассмотрении дела об административном правонарушении не должно отдаваться на усмотрение правоприменителя. Соответствующее принципам правового государства решение этой проблемы (а такая проблема существует) может быть только законодательным.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что дела об административных правонарушениях нередко рассматриваются без участия привлекаемых к административной ответственности лиц; в материалах дел нередко отсутствуют данные о вызове свидетелей и потерпевших на рассмотрение дела; никак зачастую не закрепляются процессуально отводы, пояснения и возражения лиц, участвующих в рассмотрении дела об административном правонарушении, и прочие немаловажные моменты производства по делу.

Более того, ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ указывает на то, что в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении среди прочего заслушиваются и объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также показания других лиц, участвующих в производстве по делу (в частности, потерпевших и свидетелей, если они имеются), пояснения специалиста и заключение эксперта. И где же все это должно процессуально отражаться, как не в протоколе о рассмотрении дела, тем более что содержание ч. 2 ст. 29.8 КоАП РФ, регламентирующей содержание такого протокола, напрямую говорит об этом. Или вот, к примеру, ч. 2 ст. 25.6 КоАП РФ говорит о том, что свидетель среди прочего должен «удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний». О каком «соответствующем протоколе» там идет речь? О протоколе опроса свидетеля? Тогда почему об этом не сказано напрямую? И при такой ситуации получается, что свидетель должен дважды являться по вызову лица, в производстве которого находится дело: первый раз для того, чтобы дать свои показания под протокол опроса свидетеля и удостоверить их своей подписью, а второй – чтобы устно повторить свои показания при рассмотрении дела без их какого-либо процессуального оформления. Вряд ли. Да и сроки производства по делу, равно как и правоприменительная практика, говорят об обратном: если свидетель присутствует при составлении первичных процессуальных документов, то его тут же, как правило, и опрашивают. А если его уже там нет, но на него, как на свидетеля, указывают потерпевший или привлекаемое к ответственности лица, то его обычно вызывают непосредственно на рассмотрение дела и уже там опрашивают. Но ведь протокол-то об этом не ведется.

Другой пример. Специалист как участник административно-юрисдикционного производства в соответствии с положениями п. 2 ч. 2 ст. 25.8 КоАП РФ вправе с разрешения судьи, должностного лица или председательствующего в заседании коллегиального органа среди прочего и «задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям», а в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 25.8 КоАП РФ также делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий, которые в обязательном порядке «подлежат занесению в протокол». О каком протоколе в данном случае идет речь? Видимо все-таки о протоколе о рассмотрении дела об административном правонарушении, поскольку специалист «должен обращать внимание судьи, коллегиального органа или должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, на соответствующие обстоятельства и тем самым оказывать им необходимую научно-техническую помощь, способствовать полному и всестороннему выяснению обстоятельств дела» [3]. И это утверждение профессора Б.В. Россинского вполне справедливо, коли уж согласно ч. 2 ст. 25.8 КоАП РФ специалист обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, и выполнить свои процессуальные обязанности, тогда как судья и коллегиальный орган участвуют в производстве по делу начиная со стадии его рассмотрения.

Можно приводить и другие примеры противоречивости положения ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ о необходимости ведения протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении только при рассмотрении дела коллегиальным органом иным нормам разд. IV КоАП РФ и, как следствие, «ситуационности» в их толковании. Поэтому такого рода «ситуационность» (т.е. относительная неопределенность) отдельных формулировок в диспозициях КоАП РФ должна перерасти в их объективность, строящуюся, в свою очередь, на основе фактических данных, имеющих место в правоприменительной практике. Это обуславливается такими специфиче-

скими для юридической жизни требованиями, как требование обеспечить стабильность полученных ситуаций и правовые гарантии путем предвидения последствий тех или иных совершаемых субъектами права действий.

В юридической литературе неоднократно указывалось на необходимость дополнения ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ положением о необходимости ведения протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении и в случае его судебного (а не только коллегиального) рассмотрения [2], [4], тогда как о необходимости ведения такого протокола также и в случаях рассмотрения дела уполномоченным на это должностным лицом органа исполнительной власти или другого государственного органа почему-то умалчивается.

«Судьи, как правило, рассматривают дела об административных правонарушениях, за совершение которых законодатель усматривает наиболее строгие виды наказаний, – справедливо отмечает Е. Ламонов, – а поэтому отсутствие протокола является своего рода проявлением «упрощенчества» административно-юрисдикционного процесса, не способствует в полной мере выполнению задач и реализации принципов законодательства об административных правонарушениях, противоречит общим принципам судопроизводства» [4]. Но ведь юрисдикционная деятельность судей – это основное и главное направление деятельности судей, тогда как при рассмотрении дел об административных правонарушениях уполномоченными на это должностными лицами органов исполнительной власти и иных государственных органов, для которых эта функция далеко не единственная и не главная в их полномочиях, наоборот, требуются дополнительные гарантии защиты прав лиц, участвующих в деле.

Отсутствие законодательно закрепленной обязанности вести соответствующий протокол при рассмотрении дела об административном правонарушении, с одной стороны, безусловно, упрощает работу субъекта административной юрисдикции и способствует реализации таких важнейших принципов данного вида юрисдикционного производства, как экономичность (в том числе и в трудовых затратах) и оперативность. Однако, с другой стороны, такое положение вещей может повлечь (и на практике это, к сожалению, нередко случается) существенное нарушение прав лица, в отношении которого ведется производство по делу, и искажение истинной картины дела. Причем происходит это, зачастую, отнюдь, не по «злому умыслу» правоприменителя. Практика такова, что в ходе рассмотрения того или иного дела могут опрашиваться по несколько свидетелей, испрашиваться объяснения у лиц, в отношении которых ведется производство по делу, у потерпевших, у экспертов по данным им экспертным заключениям, общий объем которых порой весьма и весьма значителен. При этом судья или иной субъект, рассматривающий дело об административном правонарушении, не имея юридической возможности процессуально фиксировать всю эту информацию в соответствующем протоколе, как правило, все равно делает «для себя» соответствующие пометки и записи, что называется «на скорую руку» и через призму своего субъективного восприятия той или иной фразы участника производства. И, к сожалению, это нередко приводит к тому, что в итоговом постановлении по делу об административном правонарушении содержание тех или иных озвученных в ходе рассмотрения дела сведений попросту искажается, причем зачастую, как уже отмечено, не по «злому умыслу» правоприменителя, а вследствие фрагментарной фиксации тех или иных озвученных и, порой, имеющих существенное значение фактов и доводов, и их последующей субъективной интерпретации. В конечном счете, если в итоговом постановлении по делу об административном правонарушении содержание выясненных в ходе рассмотрения дела фактов и сведений будет искажено, то процессуально это впоследствии оспорить и доказать будет достаточно сложно, а попросту – невозможно.

Поэтому, как нам представляется, ведение протокола о рассмотрении дела об административном правонарушении должно быть предусмотрено во всех случаях (вариантах) его рассмотрения, для чего в ч. 1 ст. 29.8 КоАП РФ следует внести соответствующие изменения. Ведь только так можно в полном объеме соблюсти (а потом – на стадии обжалования либо в ходе ведомственного контроля и надзора – и проконтролировать) порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренный ст. 29.7 КоАП РФ, а также целый ряд положений иных процессуальных норм КоАП РФ, на некоторые из которых указывалось выше.

Более того, по мнению автора, ст. 29.8 КоАП РФ следует дополнить и нормой (по аналогии со ст. 260 УПК РФ и ст. 231 ГПК РФ), позволяющей участвующим в деле лицам или их представителям знакомиться с таким протоколом (а обладающим правом обжалования постановлений по делу лицам – так в обязательном порядке под роспись) непосредственно после его составления и подавать в письменной форме свои замечания на этот протокол с указанием на допущенные в нем неточности и (или) на его неполноту. Безусловно, это, с одной стороны, некоторым образом усложнит административно-юрисдикционный процесс, однако будет способствовать повышению гарантированности соблюдения прав граждан и иных субъектов административной ответственности в этом процессе. С другой стороны, это в некоторой степени упростит стадию пересмотра постановлений и решений по делам об административных правонарушениях и будет способствовать повышению ее эффективности. Ведь пересмотр постановления по делу об административном правонарушении является необходимым элементом административно-процессуальной формы, который, реализуя функцию проверки законности и обоснованности юрисдикционных актов, представляет собой важнейшую гарантию обеспечения прав граждан и юридических лиц в административно-юрисдикционном процессе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю.М. Козлова. – М., 2002. – С. 1122.
2. Масленников М.Я. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2002. № 7. – С. 35.
3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под общ. ред. проф. Э.Н. Ренова. – М., 2002. – С. 801.
4. Ламонов Е. Проблемы совершенствования процессуального регулирования производства по делам об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2005. № 1–2. – С. 41–43 и др.