

УДК 342.95

А.В. Илюшин**ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Анализируется проблема «девальвации» свидетельских показаний по делам об административных правонарушениях; рассматриваются вопросы соотношения сроков давности привлечения к административной ответственности и принцип материальной истины (полнота, всесторонность и объективность); предлагаются практические и нормативные пути решения затронутых автором проблем.

Ключевые слова: административная ответственность, доказательство по делам об административных правонарушениях, принципы производства по делам об административных правонарушениях, административный процесс.

Производство по делам об административных правонарушениях является важнейшей гарантией соблюдения прав и охраняемых законом интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, так как именно точное следование нормативным предписаниям процессуальных норм позволяет обеспечить законность, полноту, всесторонность и объективность рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

Анализ норм действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также соответствующей правоприменительной практике объективно показывает, что необходимо дальнейшее совершенствование отдельных положений законодательства об административной ответственности и существующей практике применения указанных норм. В частности, не может не беспокоить существующая проблема «девальвации» свидетельских показаний, как доказательств по делам об административных правонарушениях, а также возникающие вопросы с практической реализацией принципа материальной истины.

Статья 25.6 КоАП РФ закрепляет, что в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Свидетель вправе делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол. Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, свидетель несет административную ответственность.

Исходя из данных норм закона, следует, что показания свидетеля могут быть либо правдивыми, либо ложными (только одно из двух, третьего не да-

но). При этом в случае ложности показаний свидетеля вопрос заведомой или не заведомой ложности данных показаний я вывожу несколько за рамки данной проблемы, так как это уже проблема реальной возможности привлечения такого лица к административной ответственности в соответствии со ст. 17.9 КоАП РФ и подлежит установлению в рамках иного дела. Соответственно, в любом случае свидетельские показания являются либо правдивыми, либо ложными.

Свидетель по делу об административном правонарушении является важнейшим, а зачастую и единственным, источником получения юрисдикционным органом объективных сведений о юридически значимых обстоятельствах по делу: наличии события административного правонарушения, признаках юридического состава административного правонарушения, иных фактах, имеющих значение для правильного разрешения дела. По этой причине надлежащий анализ и оценка данного вида доказательства со стороны лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, имеют определяющее значение для установления оснований для привлечения лица к административной ответственности.

Однако в ходе своей практической деятельности юрисдикционные органы зачастую не принимают свидетельские показания в качестве доказательств невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности, но при этом в своих постановлениях прямо не указывают, что показания свидетеля являются ложными. Оценивая данные свидетельские показания, судьи (должностные лица) указывают, что относятся к ним критически. Мотивы критического отношения чаще всего объясняются наличием родственных, служебных, дружеских или иных отношений со свидетелем.

Что же такое в понимании юрисдикционного органа «критическое» отношение к свидетельским показаниям? Исходя из анализа судебных актов, это означает, что судья (должностное лицо) не верит в достоверность свидетельских показаний. Но почему же тогда в итоговом постановлении прямо не указывается, что свидетель дал ложные показания? В действительности, зачастую даже судьи сами до конца не уверены в том, что эти показания являются ложными. Обвинить же свидетеля в даче заведомо ложных показаний судьи по разным причинам не решаются. Вот поэтому и был найден такой «мягкий» вариант оценки свидетельских показаний.

Таким образом, фактически суд (должностное лицо) относится критически к показаниям свидетелей защиты только потому, что они противоречат позиции обвинения, т.е. в ряде случаев судья (лицо, рассматривающее дело) до конца не уверен именно в ложности свидетельских показаний.

Также нельзя согласиться с тем, что данные действия юрисдикционного органа охватываются исключительно оценкой доказательства, так как доказательства оцениваются судом (должностным лицом) по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ).

На практике это уже привело к тому, что граждане перестали опасаться юридической ответственности (уголовной в меньшей степени, административной – практически полностью) за лжесвидетельствование. В ряде случаев граждане заведомо идут на дачу ложных свидетельских показаний, желая

помочь своим родственникам, друзьям и знакомым, не осознавая или не желая осознавать неправомерность своих действий.

Соответственно, по моему глубокому убеждению, в том случае, если судья (должностное лицо) приходит к выводу о ложности свидетельских показаний, то он не должен использовать некие «мягкие», обтекаемые формулировки в плане оценки свидетельских показаний («суд критически относится к показаниям свидетеля...», «суд не принимает во внимание показания свидетеля...» и т.п.), а однозначно указывать на их ложность и принимать все предусмотренные КоАП РФ меры, направленные на обеспечение составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.9 КоАП РФ (в частности, протоколы в таких случаях вправе составлять судебные приставы либо должностные лица органов внутренних дел – подп. 1, 77 п. 1 ст. 28.3 КоАП РФ). Доставка нарушителя в служебное помещение суда или органа внутренних дел (ст. 27.2 КоАП РФ) или административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) осуществляется судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

В связи с этим у судьи (должностного лица) имеются реальные механизмы немедленного реагирования на выявляемые им факты дачи свидетелем ложных показаний.

В том случае, если судья (должностное лицо) однозначно не уверен в том, что показания свидетеля являются действительно ложными, это означает, что в деле имеются сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а поэтому судья не должен просто относиться к ним критически, а в силу прямого указания ст. 24.1 КоАП РФ должен предпринять все необходимые меры по устранению всех сомнений, т.е. он должен установить истину по делу.

Если данные противоречия, т.е. сомнения, носят неустранимый характер, то в силу положений п. 4 ст. 1.5 КоАП РФ они должны толковаться исключительно в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности.

Именно презумпция невиновности возлагает обязанность доказывать виновность в установленном КоАП РФ порядке на лиц, уполномоченных возбуждать производство по делам об административных правонарушениях. Именно на них лежит бремя доказывания виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а поэтому они не вправе перекладывать свою обязанность на лицо, привлекаемое к административной ответственности.

На основании изложенного считаю недопустимым использование в практике и судебных, и внесудебных органов подобных формулировок, связанных с оценкой свидетельских показаний. Указанная практика оказывает исключительно негативное воздействие как на граждан, выступивших свидетелями по делу, так и на иных лиц. Искоренение названной порочной практики из деятельности юрисдикционных органов позволит повысить ответственность граждан (как в позитивном, так и в негативном аспекте), а также приведет к снижению количества незаконных и необоснованных актов.

Другой проблемой, на которую мне хотелось бы обратить внимание, является соотношение сроков давности привлечения к административной ответственности и принципа материальной истины (полнота, всесторонность и объективность).

Статья 29.6 КоАП РФ закрепляет, что дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. В случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела срок рассмотрения дела может быть продлен судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, но не более чем на один месяц. О продлении указанного срока судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят мотивированное определение.

В отношении срока давности привлечения к административной ответственности ст. 4.5 КоАП РФ закрепляет, что постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения, а в определенных законом случаях – по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

В случае удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица срок давности привлечения к административной ответственности приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса РФ об административных правонарушениях» прямо разъясняется, что ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает единственный случай приостановления течения срока давности. Таким случаем является удовлетворение ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства, когда время пересылки дела не включается в срок давности привлечения к административной ответственности. В силу ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ течение названного срока приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В ходе судебных разбирательств по делам об административных правонарушениях зачастую возникает необходимость в проведении экспертизы. В подобных ситуациях, учитывая возможную длительность проведения экспертизы, судьи, в том числе ссылаясь и на указания вышестоящих судов, обращают внимание на то, что главное для них – рассмотреть дело в пределах сроков давности, а поэтому делают вывод о том, что ходатайства лиц о назначении технической или почерковедческой экспертизы направлены на необоснованное затягивание рассмотрения дела, а

поэтому оставляют их без удовлетворения. Однако в ряде случаев проведение подобных исследований является объективной необходимостью.

Так, в настоящее время широкое распространение получила практика проведения бестиражных лотерей с использованием специального электромеханического оборудования. Судебная практика привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ (незаконное осуществление деятельности по проведению азартных игр), объективно показала, что между административным органом и лицом, привлекаемым к административной ответственности, всегда возникает спор, является ли изъятое оборудование игровым. Так, организаторами данных мероприятий указанное оборудование сертифицировано как лотерейное, сотрудники же полиции относят такое оборудование к игровым аппаратам.

Проблема технического различия игровых и лотерейных аппаратов нашла свое разрешение в письме Минфина РФ от 07.04.2008 г. № 05-03-08/19, в соответствии с которым основной и необходимой частью игрового автомата, которая определяет его функциональную принадлежность, является центральный блок управления с заложенной игровой программой, определяющей результаты игры на нем. Учитывая наличие данного нормативного документа, арбитражные суды, отказывая в привлечении лиц к административной ответственности, указывают, что довод сотрудников полиции об относимости изъятого оборудования к игровым аппаратам не может быть принят во внимание как достоверный, поскольку для обоснованного и объективного вывода по вопросам с технической составляющей необходима специализированная квалификация. Хотя, справедливости ради, следует отметить, что существующая судебная практика является далеко не единообразной и имеются вступившие в законную силу судебные акты, в которых судьи делают самостоятельные выводы о неправомерности подобной деятельности, исходя из иных признаков азартных игр.

Другим примером неправильного рассмотрения дела без проведения экспертизы являются случаи, когда кем-либо из участников административного процесса (понятыми; свидетелями; лицом, привлекаемым к административной ответственности) оспариваются подписи (в том числе собственные) в процессуальных документах. Нередко аналогичная потребность возникает у граждан и при рассмотрении дел, связанных с нарушениями правил дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ).

Одной из задач производства по делам об административных правонарушениях является полное, всестороннее и объективное выяснение обстоятельств дела (ст. 25.1 КоАП РФ), а поэтому суд обязан принять все предусмотренные законом меры для установления объективной истины по делу.

Таким образом, ограничение прав участников дела об административных правонарушениях в их праве на проведение экспертиз, в том числе и ради соблюдения сроков его рассмотрения, является недопустимым и, по сути, становится необоснованно созданным препятствием в реализации процессуальных прав граждан.

Исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только

наличие законных оснований для применения административного наказания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности, в том числе и соблюдение требований закона о презумпции невиновности.

Все вышеизложенное объективно показывает, что в целях реального воплощения принципа материальной истины при рассмотрении дел об административных правонарушениях, как в судебном, так и во внесудебном порядке, без ущемления прав и интересов сторон данного административного спора необходимо дальнейшее развитие и совершенствование законодательства об административной ответственности. На мой взгляд, возможными путями решения поднятых проблем могло бы быть либо нормативное увеличение общих сроков давности привлечения к административной ответственности с двух месяцев (трех месяцев – при рассмотрении дела судом) до одного года, либо законодательное закрепление дополнительных оснований приостановления указанного срока и процессуального срока производства по делу, например в случае назначения экспертизы по делу или в случае болезни лица, привлекаемого к административной ответственности, с установлением каких-либо предельных сроков приостановления.

Указанные меры повысят эффективность применения норм об административной ответственности, а также действительно позволят обеспечить реализацию основополагающих принципов административной ответственности.