

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.045-054

И. В. Тимошенко*

Функциональный аспект протокола об административном правонарушении как юрисдикционного акта

Аннотация. В июне 2019 г. на официальном сайте Правительства РФ была опубликована концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, введение в действие которого планируется на 1 января 2021 г. Указанная концепция указывает на то, что факторами, снижающими эффективность действующего КоАП РФ, являются в том числе проблемы в правоприменительной практике на стадиях возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях, и содержит общие ориентиры реформирования КоАП РФ и акценты на отдельные проблемные моменты, требующие разрешения при его предстоящей модернизации. В то же время затрагивает она, как представляется, далеко не все проблемные вопросы, требующие своего устранения. Так, анализ административно-юрисдикционной практики первой инстанции показывает, что протокол об административном правонарушении рассматривается субъектами административной юрисдикции (причем как внесудебными, квазисудебными, так и судебными) как один из видов доказательств по делу об административном правонарушении. Более того, нередки случаи, когда такой протокол вообще является единственным доказательством, на основании которого выносится постановление о назначении административного наказания. А анализ административно-юрисдикционной практики второй и последующих инстанций (вплоть до Верховного Суда РФ) позволяет сделать вывод, что такой подход является оправданным и вполне законным. Но так ли это на самом деле? И насколько вообще правомерно и законно рассматривать протокол об административном правонарушении как юрисдикционный акт в качестве доказательства по делу об административном правонарушении? Поиску ответов на эти вопросы через призму осмысления функционального назначения и юридической (правовой) природы данного вида административно-юрисдикционных актов и посвящена настоящая статья.

Ключевые слова: административное правонарушение; административная юрисдикция; административно-юрисдикционное производство; административно-юрисдикционный акт; административно-юрисдикционный процесс; доказательство; источник доказательств; обвинительный акт; производство по делу об административном правонарушении; протокол об административном правонарушении; функции протокола.

Для цитирования: Тимошенко И. В. Функциональный аспект протокола об административном правонарушении как юрисдикционного акта // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 3. — С. 45—54. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.045-054.

Functional Aspect of a Protocol on Administrative Offense as a Jurisdictional Act

Ivan V. Tymoshenko, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Professor, Department of Theory and History of the State and Law, Taganrog Institute of Management and Economics
ul. Petrovskaya, d. 45, Taganrog, Russia, 347900
fortiv@rambler.ru

Abstract. In June 2019, the official website of the Government of the Russian Federation published the Concept of the New Code of Administrative Offences, the enactment of which is planned for 1 January 2021. This Concept indicates that the factors that reduce the effectiveness of the existing Administrative Code of the Russian Federation

© Тимошенко И. В., 2020

* Тимошенко Иван Владимирович, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории и истории государства и права Таганрогского института управления и экономики
Петровская ул., д. 45, г. Таганрог, Россия, 347900
fortiv@rambler.ru

include, among other things, problems in law enforcement at the stages of initiation and consideration of cases of administrative offenses, contains general guidelines for reforming the Administrative Code of the Russian Federation and highlights certain challenging issues that need to be resolved in its forthcoming modernization. At the same time, it does not seem to address all the issues that need to be addressed. Thus, the analysis of administrative-jurisdictional practice of the first instance shows that the protocol on administrative offense is considered by subjects of administrative jurisdiction (extrajudicial, quasi-judicial, and judicial) as one of the types of evidence in the case of an administrative offence. Moreover, it is not uncommon that such a record is the only evidence on the basis of which an administrative penalty is imposed. And the analysis of administrative and jurisdictional practice of the second and subsequent instances (up to the Supreme Court of the Russian Federation) allows us to conclude that this approach is justified and quite legitimate. But is it really true? And to what extent is it lawful and legitimate to consider the protocol on an administrative offense as evidence in the case of an administrative offense? This paper is devoted to searching for answers to these questions through the prism of understanding of the functional purpose and juridical (lawful) nature of this type of administrative-jurisdictional acts.

Keywords: administrative offense; administrative jurisdiction; administrative-jurisdictional proceedings; administrative-jurisdictional act; administrative-jurisdictional process; proof; source of evidence; indictment; proceedings in the case of administrative offense; protocol on administrative offense; protocol functions.

Cite as: Timoshenko IV. Funktsionalnyy aspekt protokola ob administrativnom pravonarushenii kak yurisdiktsionnogo akta [Functional Aspect of the Protocol on Administrative Offense as a Jurisdictional Act]. *Lex russica*. 2020;73(3):45—54. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.160.3.045-054. (In Russ., abstract in Eng.).

Определение (а точнее — понимание) правовой природы любого вида административно-юрисдикционных актов позволяет не только дать его общую правовую характеристику, уяснить его место и роль в общей структуре ему подобных, но и выявить его истинную правовую сущность, оказывающую неизбежное влияние на ту или иную его функциональную характеристику. Поэтому представляется, что путь к пониманию правовой сущности (правовой природы) протокола об административном правонарушении как разновидности административно-юрисдикционных актов лежит через его функциональный анализ, то есть через его целевое назначение и ту роль, которую он выполняет в процессе решения задач производства по делу об административном правонарушении.

Как и любой другой административно-юрисдикционный акт, протокол об административном правонарушении — это прежде всего облеченное в процессуальную форму одностороннее юридически властное волеизъявление уполномоченного субъекта (как правило, субъекта исполнительной власти), опосредующее применение норм административного права в процессе разрешения соответствующего юридического конфликта. А любая процессуальная форма — это урегулированная нормами процессуального права порядок осуществления той или иной процессуальной деятельности и документального закрепления ее результатов.

Процессуальная форма применительно к протоколу об административных правонаруше-

ниях установлена нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях и определяет она не только его содержание, но и функциональное назначение этого процессуального документа, которое, в свою очередь, опосредуется системным анализом всех норм КоАП РФ об административных правонарушениях, в которых так или иначе упоминается протокол об административном правонарушении.

Как и любой другой процессуальный документ, протокол об административном правонарушении полифункционален, а системный анализ норм гл. 24—30 КоАП РФ, соответствующей юридической литературы и правоприменительной практики позволяет выделить следующие его основные функции.

1. Правоустанавливающая функция. В соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- а) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- б) составления первого протокола о применении предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- в) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- г) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонаруше-

нии при необходимости проведения регламентированного положениями ст. 28.7 КоАП РФ административного расследования;

д) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 28.6 КоАП РФ случаях.

При этом в протоколе об административном правонарушении, как это закреплено частью 2 ст. 28.2 КоАП РФ, указываются в том числе сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело, а также о свидетелях и потерпевших, если таковые имеются. При этом какого-либо отдельного законодательно закрепленного механизма признания за тем или иным конкретным лицом того или иного процессуального статуса участника производства по делу об административном правонарушении не существует.

Таким образом, в случае, когда производство по делу возбуждается посредством составления протокола об административном правонарушении, именно с момента составления такого протокола у ряда лиц, перечисленных в гл. 25 КоАП РФ (в частности, у лица, в отношении которого возбуждается производство по делу, у потерпевшего, у защитника, представителя и у законных представителей физических и юридических лиц), появляются соответствующие права и обязанности в качестве участников данного вида административно-юрисдикционного производства. И именно протокол об административном правонарушении, как справедливо, на наш взгляд, отметил А. В. Новиков¹, «определяет специальный административно-правовой статус лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении». В пику А. В. Новикову мы бы, пожалуй, сделали оговорку, что протокол об административном правонарушении лишь в ряде случаев определяет специальный административно-правовой статус указанных лиц, в частности в случае возбуждения дела об административном правонарушении посредством составления такого протокола. В целом же, фиксируя в протоколе об административном правонарушении объяснения лица, в отношении которого он составляется, данные о свидетелях и (или) потерпевших и (или) разъясняя им в соответствии с ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ при составлении такого протокола их процессуальные права

и обязанности, уполномоченное должностное лицо действительно не только закрепляет, но формально также и подтверждает их соответствующий административно-процессуальный статус. Поэтому можно отметить, что в этой части протокол выполняет также и правоподтверждающую функцию.

2. Правоподтверждающая функция протокола об административном правонарушении выражается не только в подтверждении соответствующего административно-процессуального статуса лиц, им определенных, но также в подтверждении применения некоторых мер обеспечения производства в случаях, когда отдельный протокол о применении этих мер не составляется, а сам факт их применения в силу требований закона отражается в протоколе об административном правонарушении. Это касается, в частности, таких мер обеспечения производства, как доставление (ч. 3 ст. 27.2 КоАП РФ) и изъятие водительского удостоверения, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), удостоверения судоводителя, удостоверения пилота (ч. 5 ст. 27.10 КоАП РФ).

Кроме того, сам факт совершения административного правонарушения (конкретного административного правонарушения со всеми признаками его юридического состава) подтверждается именно составлением протокола об административном правонарушении, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ о совершении административного правонарушения составляется протокол, за исключением ряда предусмотренных там же случаев, в частности случая, когда дело об административном правонарушении возбуждается прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ) или когда административное наказание назначается без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ). И в этом также проявляется правоподтверждающая функция анализируемого протокола.

При этом в нормативной ситуации (ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ с учетом положений ст. 24.5 КоАП РФ), когда впоследствии при наличии такого протокола рассмотрение дела об административном правонарушении может закончиться вынесением постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, указанную выше правоподтверждающую функцию данного протокола точнее было бы именовать уже обвинительной.

¹ Новиков А. В. Правовая природа протокола об административном правонарушении. Совершенствование процедуры его составления // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2017. № 1. С. 129.

3. Обвинительная функция. Если провести некую параллель с уголовным процессом, то протокол об административном правонарушении можно рассматривать как своего рода обвинительное заключение (обвинительный акт) применительно к производству по делу об административном правонарушении.

И ведь действительно, обвинительное заключение (обвинительный акт) — это процессуальный документ:

- а) в котором на основе собранных доказательств излагаются установленные место, время и обстоятельства совершенного преступления (так ведь и в протоколе об административном правонарушении отражается, по сути, то же самое);
- б) которым в результате предварительного расследования формируется обвинение в отношении определенного лица с указанием юридической квалификации его действий либо бездействия (так ведь и в протоколе об административном правонарушении отражается, по сути, то же самое, причем нередко лишь в результате предварительно проведенного в порядке ст. 28.7 КоАП РФ административного расследования);
- в) в котором приводится перечень документов (с кратким их изложением), на основании которых делается предварительный (досудебный) вывод о виновности лица в инкриминируемом ему преступлении (так ведь и в протоколе об административном правонарушении отражается, по сути, то же самое, разве что без краткого изложения содержания прилагаемых в качестве доказательств документов, а чаще посредством их перечисления в качестве приложений к данному протоколу).

Все эти тезисы далеко не новы. Автор ими лишь подчеркивает высказанный М. Я. Масленниковым тезис о том, что «протокол об административном правонарушении является не только способом первичной фиксации неправомерного деяния, имеющего признаки административного правонарушения, но при определенных обстоятельствах обоснованно называется обвинительным актом и даже источником доказательств по соответствующему делу»².

При этом, однако, следует отметить, что применительно к уголовному процессу обвини-

тельный акт (обвинительное заключение) — это процессуальный документ, который не только в силу закона сам по себе не является доказательством по уголовному делу, но и не может быть даже отнесен к источникам таких доказательств, в отличие от протоколов следственных и судебных действий, составляемых в рамках производства по уголовному делу. В этом ключе юридическая природа протокола об административном правонарушении несколько иная: он не только указан законодателем наряду с иными протоколами и документами в качестве источника доказательств по делу об административном правонарушении, выполняя тем самым отдельную самостоятельную (доказательственную) функцию, но и согласно уже давно устоявшейся правоприменительной практике выступает не только и не столько в качестве источника доказательств по делу, сколько самим таким доказательством. Причем доказательством именно обвинительным в силу юридической природы данного процессуального документа. И доказательством порой, увы, вообще по делу единственным (подробнее на этой проблеме остановимся чуть ниже в рамках анализа соответствующей функции протокола).

4. Информационная функция. В соответствии с ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела. Таким образом, законодатель четко определяет объем и характер минимальных (необходимых) сведений (информации), которые должны быть зафиксированы (отражены) в протоколе об административном правонарушении и их целевое

² Масленников М. Я. Федеральное и региональное законодательство о протоколе об административном правонарушении // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. М., 2008. С. 90.

(функциональное) назначение — обеспечение необходимой информацией субъекта, который будет рассматривать дело по существу. Причем императивное предписание законодателя (ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ) составлять протокол о каждом совершенном административном правонарушении (за исключением перечисленных в законе случаев, когда такой протокол не составляется) позволяет сделать вывод о том, что составление такого протокола является основным способом фиксации соответствующей юридически значимой информации по делу, которая, в свою очередь, подразделяется на так называемую ориентирующую информацию (в частности, дата и место составления протокола, должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, и др.) и на информацию, имеющую доказательственное значение. Последняя предопределяет отдельную самостоятельную функцию протокола об административном правонарушении — доказательственную.

5. Доказательственная функция. В соответствии с ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые 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. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами (ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ).

Важным и самостоятельным элементом реализации доказательственной функции протокола об административном правонарушении является фиксация в нем не только фактических данных относительно самого события и состава административного правонарушения, но также «иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела», как это указано в ч. 1 ст. 26.2 КоАП РФ. Так, согласно ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ при составлении протокола об административном правонарушении физическому

лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их процессуальные права и обязанности, о чем делается соответствующая запись в протоколе. Наличие или отсутствие в протоколе подписей указанных лиц о разъяснении им их процессуальных прав и обязанностей, равно как и наличие либо отсутствие в протоколе подписей указанных лиц о получении ими (или о направлении им почтой) копии такого протокола (ч. 4 и 5 ст. 28.2 КоАП РФ) может впоследствии (в частности, на стадии рассмотрения дела либо на стадии обжалования вынесенного по делу постановления, особенно в ситуации, когда обжалуемое постановление было вынесено без участия деликвента в рассмотрении дела по существу) среди прочего являться соответствующим доказательством о правильном либо, наоборот, о неправильном разрешении дела.

Анализируя доказательственную функцию протокола об административном правонарушении, нельзя не коснуться доселе весьма дискутируемого между учеными и практиками вопроса о месте и роли данного протокола в общей системе доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях.

По аналогии с тем, как закрепленная впервые в Своде законов Российской империи (1835 г., кн. 2, т. XV) норма о том, что собственное признание является «лучшим доказательством всего света» была со временем (по мере становления и развития в нашей стране тоталитарного государства) искажена и в итоге преобразована во фразу «Признание — царица доказательств!», приписываемую занимавшему в период 1935—1939 гг. пост Прокурора СССР А. Я. Вышинскому, можно, увы, с уверенностью констатировать, что в настоящее время применительно к административно-юрисдикционной практике впервые закрепленная в ст. 231 КоАП РСФСР 1984 г. норма о том, что протокол об административном правонарушении имеет доказательственное значение в производстве по делу об административном правонарушении, сложилась ситуация, когда такой протокол выступает своего рода «царицей доказательств» в административно-юрисдикционном процессе.

В корне неверным, на наш взгляд, является посыл о том, что протокол об административном правонарушении вообще следует рассматривать именно как доказательство по делу

об административном правонарушении, а уж тем более — опубликованный еще в 2004 г. и ставший, увы, практически «руководством к действию» для всех правоприменителей судебной системы посыл тогда еще судьи арбитражного суда кассационной инстанции, а ныне заместителя председателя Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области Д. В. Хохлова о том, что «протокол — основное доказательство по делу об административном правонарушении»³. Ведь если провести даже беглый анализ соответствующей опубликованной правоприменительной практики, в частности зайти на электронный ресурс «Банк судебных решений» (URL: sudact.ru), то можно найти сотни судебных актов, из содержания которых четко видно, что правоприменители в подавляющем своем большинстве рассматривают протокол об административном правонарушении именно как доказательство, причем порой единственное доказательство и, безусловно, доказательство обвинительного характера.

И касается это далеко не только судебной системы, являющейся своего рода «флагманом» для всех органов и субъектов административной юрисдикции. Практика исходит прежде всего именно от судей как субъектов административной юрисдикции, а внесудебные органы административной юрисдикции лишь действуют по полной аналогии.

Проведенный нами анализ соответствующей административно-юрисдикционной практики показал, что в абсолютном большинстве (более чем в 80 % случаев) в выносимых как судебными органами, так и в квазисудебном порядке иными субъектами административной юрисдикции постановлениях о назначении административного наказания в качестве мотивировки присутствуют уже ставшие нарицательными фразы типа: «Вина... в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч... ст... КоАП РФ, подтверждается протоколом об административном правонарушении, в котором указаны обстоятельства правонарушения о том, что... Протокол №... от... (дата) об административном правонарушении соответствует требованиям ст. 28.2 КоАП РФ. Существенных недостатков данный протокол не имеет, основания для признания его недопустимым до-

казательством отсутствуют». Причем практика такова, что в случае обжалования подобного рода постановления на рассмотрение жалобы вызывают должностное лицо, составившее этот протокол, опрашивают его в качестве свидетеля, а затем в решении по жалобе как мотивировку об отказе в ее удовлетворении пишут фразу о том, что «вина подтверждается протоколом об административном правонарушении, соответствующим требованиям закона, а также показаниями должностного лица, составившего протокол, которое, будучи предупрежденным об административной ответственности за заведомо ложные свидетельские показания, подтвердило...». И круг, таким образом, замыкается, а последующее обжалование подобного рода решений уже в надзорном порядке практически бессмысленно и безрезультатно.

Представляется, что в правовом государстве, каковым Российская Федерация продекларирована в ст. 1 ее Основного закона (Конституции РФ), это абсолютно недопустимо и такую ситуацию и такую правоприменительную практику нужно кардинально менять. Причем менять ее нужно на концептуальном уровне.

Некоторые авторы (в частности, К. В. Ребец⁴) в целях минимизации двойственности протокола об административном правонарушении как источника доказательств и как самого доказательства предлагают формализовать непосредственно в законе (в ч. 1 ст. 28.2 КоАП РФ) определение данного протокола, детерминировав его как «основной процессуальный документ в производстве по делу об административном правонарушении, содержащий обобщенные фактические данные, имеющие доказательственное значение по делу, окончательную юридическую квалификацию действий (бездействия) лица, в отношении которого возбуждено производство по делу, и на основании которого осуществляется рассмотрение дела по существу».

Не вдаваясь в полемику относительно недостатков этого, равно как и других предлагаемых подобного рода определений (например, дело изначально может быть возбуждено в отношении одного лица, а по результатам проведенного административного расследования протокол может быть составлен совсем

³ Хохлов Д. В. Протокол как источник доказательств // ЭЖ-Юрист. 2004. № 28. URL: <https://base.garant.ru/3996761> (дата обращения: 05.07.2019).

⁴ Ребец К. В. Протокол об административном правонарушении как источник доказательств по делу об административном правонарушении // Полицейское право. 2008. № 1. С. 102.

на другое лицо), отметим, что автор настоящей публикации в принципе не разделяет мнений о необходимости загружать тот или иной закон (в том числе и КоАП РФ) какими-либо информационно избыточными определениями и дефинициями. Менять, как представляется, нужно в указанном вопросе именно правоприменительную практику. Причем менять ее нужно на концептуальном уровне, поскольку формально закон (ст. 26.2 КоАП РФ) нигде не говорит о том, что протокол об административном правонарушении либо иные предусмотренные КоАП РФ протоколы сами по себе являются доказательствами по делу. Закон лишь указывает на то, что являющиеся предметом доказывания и подлежащие выяснению по делу обстоятельства устанавливаются среди прочего также протоколом об административном правонарушении и иными предусмотренными КоАП РФ протоколами. И не более того.

Возвращаясь к информационной функции протокола об административном правонарушении в ее взаимосвязи с его доказательственной функцией, следует отметить, что в информационном аспекте фиксация юридически значимой информации нередко связана с ее так называемой перекодировкой, то есть с ее отделением от первоначального носителя (например, паспорта гражданина или страхового полиса ОСАГО) и переносом на другой носитель (в частности, в протокол об административном правонарушении). Однако далеко не всякая информация (и прежде всего информация, имеющая доказательственное значение, например результаты применения технических средств: фото-, звуко- или видеозаписи) может быть перенесена непосредственно в протокол, поэтому она, как правило, отражается в протоколе посредством указания на соответствующие приложения к этому протоколу. При этом само наличие каких-либо иных приложений к протоколу об административных правонарушениях, кроме объяснений и замечаний физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, закон (ст. 28.2 КоАП РФ) напрямую не закрепляет, однако напрямую их также и не запрещает. Поэтому в типовых бланках протоколов об административных правонарушениях различных правоприменительных органов (в частности, полиции, таможенных органов и др.) в обязательном порядке присутствует раздел (графа) «К протоколу прилагается...». А это, в свою очередь, предопределяет и такую, отчасти состав-

ную часть информационной функции, отчасти самостоятельную функцию анализируемого протокола, как коммуникативная функция.

6. В качестве самостоятельной и условно отдельной от собственно доказательственной функции протокола об административном правонарушении (либо как ее неотъемлемую составную часть — вопрос дискуссионный) можно выделить его **функцию источника фактических данных при невозможности по тем или иным обстоятельствам их подтверждения на стадии рассмотрения дела по существу иными предусмотренными законом способами.**

Так, в рамках системного толкования положений ст. 25.1 КоАП РФ присутствие деликвента (лица, в отношении которого ведется производство по делу) при рассмотрении дела по существу — это его процессуальное право, за исключением четко оговоренных в законе случаев, когда его присутствие является обязательным. А его неявка не является процессуальным препятствием (в случае его надлежащего извещения) к рассмотрению дела по существу. И тогда его объяснения, если они были зафиксированы в протоколе об административном правонарушении, будут оглашены, а сам протокол при этом будет иметь функцию процессуального источника доказательств.

Аналогичного рода ситуация возможна и в случае, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу, присутствует при его рассмотрении по существу, но в силу положений ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ отказывается давать какие-либо объяснения (ссылаясь при этом на положения ст. 51 Конституции РФ или нет — принципиально не важно), тогда как ранее его объяснения уже были зафиксированы (либо даже отражены собственноручно) в протоколе об административном правонарушении.

Кроме того, аналогичного рода ситуация возможна также и в случае, когда при рассмотрении дела об административном правонарушении деликвент отказывается от ранее данных им объяснений, отраженных (в том числе и собственноручно) в протоколе об административном правонарушении. Такой ситуации в обязательном порядке должна быть дана должная правовая оценка, в том числе и через призму содержания ранее отраженных в протоколе об административном правонарушении объяснений и мотивировки причин последующего отказа от них.

7. Коммуникативная функция протокола об административном правонарушении реализуется в передаче информации о совершенном и вменяемом конкретному лицу административном правонарушении между субъектом административной юрисдикции первой стадии производства по делу об административном правонарушении, составившим протокол об административном правонарушении, и субъектом административной юрисдикции второй стадии такого производства, уполномоченным на его рассмотрение по существу.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ протокол об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение 3 суток с момента его составления.

Коммуникативная функция протокола обеспечивает организацию и поддержание информационной связи между стадиями процесса и между субъектами процессуальной деятельности⁵. Поэтому чем подробнее и обстоятельнее отражена в протоколе вся имеющая юридическое значение информация о совершенном административном правонарушении (прежде всего о его объективной стороне), тем крепче эта информационная связь и тем легче правоприменителю будет в конечном итоге решить все перечисленные в ст. 24.1 КоАП РФ задачи производства по делу об административном правонарушении. Равно как и наоборот, неполнота и противоречивость информации, отраженной в протоколе об административных правонарушениях, затрудняют решение задач производства по делу, чем обуславливают следующую — контрольную — функцию протокола об административном правонарушении.

8. Контрольная функция. В соответствии с ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении уполномоченным на его рассмотрение субъектом административной юрисдикции разрешается среди прочего и вопрос о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов

дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. А в соответствии с ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении должны быть устранены в срок не более 3 суток со дня их поступления (получения) от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, после чего материалы дела с внесенными в них изменениями и дополнениями должны быть возвращены уполномоченному на их рассмотрение субъекту административной юрисдикции в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Аналогично происходит и на стадии пересмотра вынесенного по делу постановления: в соответствии с ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть среди прочего вынесено решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьбе, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения предусмотренных КоАП РФ процессуальных требований (в том числе обусловленных недостатками протокола об административных правонарушениях), если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Таким образом, как представляется, можно сделать вывод о том, что имеет место своего рода контрольная функция каждой последующей стадии административно-юрисдикционного производства по отношению к предыдущей через призму протокола об административных правонарушениях.

Подводя итог проведенному нами анализу, следует отметить, что все перечисленные выше функции протокола об административном правонарушении можно условно разделить на основные и неосновные. Условность такого деления объясняется тем, что все они, так или иначе, имеют под собой единую нормативно-правовую основу, однако одни функции априори в той или иной степени свойственны каждому протоколу об административном правонарушении, отвечающему его формально-юридическим критериям, таким как составление уполномоченным на это в соответствии

⁵ Гукевич З. Т. К вопросу о функциях протоколов следственных действий // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1 (23). С. 272.

с федеральным законом (ст. 28.3 КоАП РФ) или региональным законом об административной ответственности субъектом и соответствие требованиям к его содержанию (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ) и наличию в нем соответствующих подписей (ч. 5 ст. 28.2 КоАП РФ) или записей о причинах их отсутствия (ч. 5 и 4.1 ст. 28.2 КоАП РФ). Такие функции можно обозначить как неосновные, тогда как основными, на наш взгляд, следует именовать те функции протокола об административном правонарушении, которые непосредственно влияют на решение перечисленных в законе (ст. 24.1 КоАП РФ) задач производства по делу об административном правонарушении, в частности таких, как всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела и разрешение его в точном соответствии с законом. К таковым из всех перечисленных выше следует, пожалуй, отнести прежде всего доказательственную функцию, а также обвинительную и отчасти информационную и коммуникативную функции, еще раз подчеркнув тезис о том, что в широком смысле любой протокол об административном правонарушении, безусловно, полифункционален.

Причем доказательственная функция протокола об административном правонарушении не существует сама по себе, а проявляется в каждом конкретном деле и только через совокупность всех остальных его функций (прежде всего информационной, обвинительной и коммуникативной) как источник доказательств, как справедливо, на наш взгляд, отметил М. Я. Масленников в указанной выше работе. Именно как источник доказательств, а не документ, имеющий доказательственное

значение, как ошибочно отмечают некоторые молодые авторы⁶, поскольку понятие документа как доказательства по делу об административном правонарушении раскрыто в ч. 1 ст. 26.7 КоАП РФ. И составляемые субъектами административно-юрисдикционной деятельности протоколы к таким документам не относятся.

Причем источником доказательств протокол об административном правонарушении следует считать не сам по себе, а только в том случае, если он обладает так называемой «информационной емкостью», то есть тем реальным количеством юридически значимой для конкретного дела информации, необходимой и достаточной для того, чтобы она могла иметь не просто юридическое, а именно доказательственное значение для дела. Категория, безусловно, оценочная, однако подчеркивающая то обстоятельство, что протокол об административном правонарушении как таковой доказательством по делу служить не может и не должен. Соответствующую административно-юрисдикционную практику в этом вопросе, равно как и нормативно обоснованную ситуацию, когда протокол об административном правонарушении выступает в качестве доказательства по делу, необходимого и достаточного для привлечения лица к административной ответственности (то есть фактически выступает в качестве «царицы доказательств» в административно-юрисдикционном процессе), как представляется, нужно в корне менять. Причем менять ее, как представляется, нужно именно на концептуальном уровне, тогда как в концепции нового Кодекса РФ об административных правонарушениях на этот счет, увы, ни слова.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гулкевич З. Т.* К вопросу о функциях протоколов следственных действий // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2014. — № 1 (23). — С. 269—274.
2. *Куценко Т. М.* Протокол об административном правонарушении как документ, имеющий доказательственное значение // Законность и правопорядок в современном обществе. — 2013. — № 16. — С. 14—18.
3. *Масленников М. Я.* Федеральное и региональное законодательство о протоколе об административном правонарушении // Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А. С. Дугенец. — М., 2008.
4. *Новиков А. В.* Правовая природа протокола об административном правонарушении. Совершенствование процедуры его составления // Вестник ВГУ. Серия : Право. — 2017. — № 1. — С. 126—143.

⁶ *Куценко Т. М.* Протокол об административном правонарушении как документ, имеющий доказательственное значение // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 16. С. 14—18.

5. Ребец К. В. Протокол об административном правонарушении как источник доказательств по делу об административном правонарушении // Полицейское право. — 2008. — № 1. — С. 102—104.
6. Хохлов Д. В. Протокол как источник доказательств // ЭЖ-Юрист. — 2004. — № 28.

Материал поступил в редакцию 11 августа 2019 г.

REFERENCES

1. Gulkevich ZT. K voprosu o funktsiyakh protokolov sledstvennykh deystviy [To the question of functions of protocols of investigative actions]. *Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki [Perm University Herald. Juridical Sciences]*. 2014;1(23):269—274. (In Russ.)
2. Kutsenko TM. Protokol ob administrativnom pravonarushenii kak dokument, imeyushchiy dokazatelstvennoe znachenie [Protocol on administrative offense as a document having evidentiary value]. *Zakonnost i pravoporyadok v sovremennom obshchestve*. 2013;16:14—18. (In Russ.)
3. Maslennikov M. federalnoe i regionalnoe zakonodatelstvo o protokole ob administrativnom pravonarushenii [Federal and Regional Legislation on the Protocol on Administrative Offences]. In: Dugenets AS, editor. *Administrative Process: Theory and Practice*. Moscow; 2008. (In Russ.)
4. Novikov AV. Pravovaya priroda protokola ob administrativnom pravonarushenii. Sovershenstvovanie protsedury ego sostavleniya [The legal nature of the protocol on administrative offense. Improvement of the procedure of its compilation]. *Vestnik VGU. Seriya : Pravo [Proceedings of Voronezh State University. Series: Law]*. 2017;1:126—143. (in Russ.)
5. Rebets KV. Protokol ob administrativnom pravonarushenii kak istochnik dokazatelstv po delu ob administrativnom pravonarushenii [Protocol on administrative offense as a source of evidence in the case of administrative offense]. *Politseyskoe parvo*. 2008;1:102—104. (In Russ.)
6. Khokhlov DV. Protokol kak istochnik dokazatelstv [A Record as a Source of Evidence]. *EZh-Yurist*. 2004;28. (In Russ.)