

**РЕШЕНИЯ, ПРИНИМАЕМЫЕ НА СТАДИИ ПОДГОТОВКИ  
К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**Е. В. Ширеева**

*Национальный исследовательский Нижегородский государственный  
университет имени Н. И. Лобачевского*

Поступила в редакцию 10 июля 2017 г.

**Аннотация:** рассматриваются решения, принимаемые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, приводится классификация данных решений, обозначаются некоторые проблемные аспекты при их принятии, приводится анализ судебной практики.

**Ключевые слова:** административная ответственность, решения, принимаемые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, классификация, полномочия.

**Abstract:** discusses decisions taken at the preparation for the review of the case of administrative offence, leads the classification of these decisions, indicates some problems when making decisions, leads the analyse of judicial practice.

**Key words:** administrative responsibility, decisions taken at the preparation for the review of the case of administrative offence, classification, authority.

Одним из признаков самостоятельности стадий производства по делам об административных правонарушениях являются завершающие стадию процессуальные акты. Статья 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ) на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении выделяет примерно девять решений, принимаемых судьями, органами и должностными лицами, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении.

Каждое из решений имеет особые основания, случаи, обстоятельства, цели и сложности принятия. Ставя своей задачей исследование указанных вопросов, следует, в первую очередь, привести классификацию видов решений, принимаемых на стадии подготовки, так как «использование различных оснований для классификации ... позволяет сформировать более полную и объемную характеристику, что способствует более глубокому анализу объекта исследования»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Якимов А. Ю. Виды решений, принимаемых судьями судов общей юрисдикции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2015. № 3. С. 29–37.

1. В научной литературе ставился вопрос о классификации решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях, профессорами Н. Г. Салищевой и А. Ю. Якимовым<sup>3</sup>. Однако частных исследований, касающихся вопроса решений, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела, не проводилось.

Н. Г. Салищева и А. Ю. Якимов многообразие решений при подготовке к рассмотрению дела подразделяют на решения:

о продолжении ведения производства по делу на стадии подготовки – определение об отложении рассмотрения дела, о вызове лиц, указанных в ст. 25.1–25.10 КоАП РФ, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы, о приводе лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ;

о возврате к стадии возбуждения дела – определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган и должностному лицу, которые составили протокол;

о возврате к началу стадии подготовки – определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности;

о завершении производства по делу – постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении;

о переходе к стадии рассмотрения дела по существу – определение о назначении времени и места рассмотрения дела<sup>4</sup>.

Среди выделенных А. Ю. Якимовым оснований классификации, к стадии подготовки к рассмотрению дела можно применить деление решений по сущностному назначению на:

решения по существу дела, которыми завершается часть производства;

решения процессуального характера, направленные на продвижение дела, формирование доказательственной базы, разрешение различных процессуальных вопросов<sup>5</sup>.

К первой группе решений относится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2

<sup>3</sup> См., например: *Якимов А. Ю.* Виды решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (попытка классификации с позиции системного подхода) // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Серия: Юбилей, конференции, форумы. Воронеж, 2013. Вып. 8. С. 217–226 ; *Его же.* Решения, принимаемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которые могут быть обжалованы и опротестованы // Административное право и процесс. 2012. № 6. С. 2–7.

<sup>4</sup> См.: *Салищева Н. Г., Якимов А. Ю.* Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 73–78.

<sup>5</sup> См.: *Якимов А. Ю.* Виды решений, принимаемых судьями судов общей юрисдикции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. С. 29–37.

ст. 29.4); ко второй группе – все остальные решения, которые могут быть приняты на стадии подготовки к рассмотрению дела.

В свою очередь, анализ ст. 29.4 КоАП РФ позволил выделить следующие основания классификации.

По *форме выражения* решения подразделяются на два вида – определения и постановления. Большинство решений на стадии подготовки принимаются в форме определений. В качестве примера можно привести решения: о назначении времени и места рассмотрения дела (п. 1 ч. 1 ст. 29.4); о назначении экспертизы (п. 2 ч. 1 ст. 29.4); о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4), и др. В форме постановления выносится только решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4).

По *целям* их можно разделить на решения:

направленные на дальнейшее продвижение дела об административном правонарушении в рамках производства по нему. В частности, это решение о назначении времени и места рассмотрения дела (п. 1 ч. 1 ст. 29.4);

направленные на устранение недостатков доказательственной базы. К ним относятся решение о вызове лиц, указанных в ст. 25.1 – 25.10 КоАП РФ; решение об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; решение о назначении экспертизы (п. 2 ч. 1 ст. 29.4), а также решение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4);

направленные на обеспечение прав и законных интересов лиц, заинтересованных в исходе дела. Среди них следует выделить решение об отложении рассмотрения дела (п. 3 ч. 1 ст. 29.4), решение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (п. 5 ч. 1 ст. 29.4);

исключающие дальнейшее производство по делу, т.е. решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4);

направленные на обеспечение производства по делу об административном правонарушении. В качестве примера можно привести решение о приводе лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ (ч. 3 ст. 29.4).

Безусловно, приведенная классификация является относительной и может быть дополнена иными основаниями.

Далее рассмотрим некоторые из видов решений.

2. Определение о вызове лиц, указанных в ст. 25.1–25.10 КоАП РФ (п. 2 ч. 1 ст. 29.4).

Вынесение данного определения может быть как правом, так и обязанностью судьи, органа, должностного лица. Это зависит от статуса участников производства по делам об административных правонарушениях.

Судья, орган, должностное лицо обязаны вынести определение о вызове лиц, если дело об административном правонарушении должно рассматриваться с их участием согласно главе 25 КоАП РФ. К таким лицам относится лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший и законный представитель юридического лица.

Однако в случае если правонарушение зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, то дело может быть рассмотрено без участия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и законного представителя юридического лица.

Кроме того, административное дело может быть рассмотрено без участия лица, в отношении которого ведется производство, потерпевшего, законного представителя юридического лица, если судье, органу, должностному лицу известно, что указанные лица были надлежащим образом извещены о месте и времени рассмотрения дела и от них не поступало ходатайства об отложении рассмотрения дела или если такое ходатайство было оставлено без удовлетворения.

Вызов законного представителя физического лица, свидетеля, защитника, представителя потерпевшего, понятого, специалиста, эксперта, переводчика является правом судьи, органа, должностного лица. Определения об их вызове выносятся при необходимости в целях обеспечения всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела.

Некоторыми особенностями обладает вызов законных представителей физического лица. Как это было указано выше, определение об их вызове является правом субъекта, на рассмотрении которого находится дело. Однако такие субъекты, рассматривающие дело об административном правонарушении в отношении лица, совершившего правонарушение в возрасте до 18 лет, вправе признать обязательным присутствие его законного представителя при рассмотрении дела. Таким образом, изначально право вызова трансформируется в обязанность, причем такая обязанность налагается самим судьей, органом либо должностным лицом.

Следует также отметить, что участие защитника и представителя потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении является реализацией конституционного права потерпевшего, а также лица, в отношении которого ведется производство по делу, на получение юридической помощи. Соответственно, если судьей, органом либо должностным лицом удовлетворяется ходатайство об участии в деле защитника либо представителя, то они должны обеспечить их участие в производстве по делу.

Достаточно часто на практике встречаются случаи, когда о месте и времени рассмотрения дела извещаются лицо, в отношении которого ведется производство по делу, либо потерпевший, а их защитник либо

представитель не уведомляются. Необходимо помнить, что все перечисленные лица являются самостоятельными участниками производства по делам об административных правонарушениях, несмотря на схожесть прав, которыми они обладают. В противном случае такого рода ошибки могут привести к прекращению производства по делу.

Так, в отношении гражданина Ш. мировым судьей судебного участка № 1 Центрального района города Кемерово было вынесено постановление, согласно которому Ш. был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ. Гражданин Ш. подал жалобу в Кемеровский областной суд, ссылаясь на то, что дело было рассмотрено в его отсутствие. При выяснении обстоятельств суд установил, что 07.05.2014 г. Ш. было заявлено ходатайство о предоставлении возможности воспользоваться правом и обратиться за юридической помощью к защитнику с целью заключения соглашения и представления его интересов в суде. Материалы дела позволили сделать вывод, что мировым судьей указанное ходатайство было удовлетворено и принято решение о допуске в качестве защитника И. к участию в производстве по делу. Однако участие защитника при рассмотрении дела обеспечено не было. Дело было рассмотрено в отсутствие Ш. и его защитника, сведений о надлежщем извещении защитника о рассмотрении дела материалы не содержали. С учетом изложенного суд посчитал, что в ходе производства по делу Ш. было необоснованно отказано в реализации конституционного права на получение юридической помощи<sup>6</sup>.

Участие в рассмотрении дела является одновременно правом защитника или представителя. Соответственно, их неучастие в рассмотрении дела в силу личного волеизъявления не может служить основанием для пересмотра судебного постановления, которое вынесено в соответствии с установленными обстоятельствами, в рамках процедуры, установленной КоАП РФ, надлежащим образом мотивировано и отвечает требованиям ст. 29.10 КоАП РФ<sup>7</sup>.

3. Определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4).

Определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела является одним из часто принимаемых видов решений на стадии подготовки к рассмотрению дела. Об этом свидетельствуют данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ (таблица)<sup>8</sup>.

Протокол об административном правонарушении и другие материалы дела возвращаются в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в том случае, если:

---

<sup>6</sup> Постановление Кемеровского областного суда от 23 декабря 2015 г. по делу № 4А-1348/2015.

<sup>7</sup> Решение Архангельского областного суда от 26 ноября 2015 г. № 7п-296/2015.

<sup>8</sup> Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15.02.2017).

Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2012–2016 гг.

Годы	Всего рассмотрено административных дел	Из них возвращено для устранения недостатков протокола	Процент дел, возвращенных для устранения недостатков протокола, от общего числа рассмотренных административных дел
2012	5 731 545	242 935	4,24
2013	5 808 980	271 299	4,67
2014	6 461 561	350 144	5,42
2015	6 620 012	395 445	5,97
2016	6 423 122	432 511	6,73

Е. В. Ширеева. Решения, принимаемые на стадии подготовки...

а) протокол составлен и другие материалы дела оформлены неправомочными лицами;

б) неправильно составлен протокол и оформлены другие материалы дела;

в) представленные материалы по делу являются неполными, данная неполнота материалов не может быть восполнена при рассмотрении дела.

*Правомочность лица на составление протокола и оформление других материалов дела* определяется на основании ст. 28.3 КоАП РФ. Однако только при условии соблюдения наличия в протоколе информации о должности, фамилии и инициалов лица, составившего протокол, можно определить, что протокол составлен правомочным на то должностным лицом<sup>9</sup>.

Н. А. Колоколовым для мировых судей была предложена процедура проверки правомочности лица, составившего протокол. Считаем, что данная процедура, безусловно, может использоваться также иными субъектами, на рассмотрение которых передано дело. Во-первых, необходимо проверить компетенцию соответствующего органа исполнительной власти, проанализировав нормы главы 23 и ст. 28.3 КоАП РФ. Во-вторых, после подтверждения права органа исполнительной власти на ведение административного преследования проверяется компетенция конкретного лица, составившего протокол об административном правонарушении. Для этого должны быть изучены нормативные акты соответствующего федерального органа<sup>10</sup>.

*Правильность составления протокола и оформления других материалов дела* определяется, исходя из полноты исследования события правонарушения, сведений о совершившем его лице, а также соблюдения процедуры оформления протокола.

<sup>9</sup> См.: Колоколов Н. А. Рассмотрение дел об административном правонарушении судей первой инстанции // Мировой судья. 2009. № 7. С. 25–32.

<sup>10</sup> См.: Там же.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>11</sup> выделяет существенные и несущественные недостатки протокола. Существенным недостатком протокола является отсутствие в протоколе данных, указанных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а также иных сведений, в зависимости от их значимости для каждого конкретного дела об административном правонарушении. Все остальные недостатки относятся к несущественным и, соответственно, могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу.

Помимо требований к протоколу об административном правонарушении содержательного характера, необходимо помнить о соблюдении процедурных требований: наличие всех необходимых подписей на документах, предоставление переводчика (в случае если лицо не владеет языком процесса), извещение о внесении изменений в протокол и т.п.

Из анализа судебной практики следует, что среди типичных процедурных ошибок при составлении протокола об административном правонарушении преобладают:

неизвещение лица, в отношении которого составлен протокол, о месте и времени его составления;

неизвещение лица, в отношении которого составлен протокол, о внесении изменений в протокол;

отсутствие в протоколе сведений о применении видеозаписи для фиксации процессуальных действий и др.

Среди ошибок содержательного характера часто встречаются такие ошибки, как:

неправильное определение места совершения административного правонарушения;

отсутствие в протоколе сведений о понятых.

Соответственно при составлении протокола об административном правонарушении данным вопросам следует уделять более пристальное внимание. В противном случае такого рода ситуация может привести к прекращению производства по делу в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности.

Так, производство по делу об административном правонарушении было прекращено на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в отношении ООО «Кубаньторгметалл». Из содержания протокола об административном правонарушении следовало, что он был составлен 18 декабря 2012 г. в отсутствие лица, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении. При этом согласно материалам дела ООО «Кубаньторгметалл» не извещалось о месте и времени составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 19.4.1 КоАП РФ<sup>12</sup>.

Наконец, *полнота предоставляемых материалов по делу* проверяется «не только с точки зрения их соответствия процессуальным требова-

<sup>11</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

<sup>12</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 22 сентября 2014 г. № 18-АД14-39.

ниям, но и их достаточности для рассмотрения дела по существу с учетом требований ст. 24.1 КоАП РФ»<sup>13</sup>. Неполнота предоставленных материалов по делу может служить причиной вынесения определения о вызове лиц, указанных в ст. 25.1–25.10 КоАП РФ.

4. Определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (п. 5 ч. 1 ст. 29.4).

Основаниями передачи протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности являются:

во-первых, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение;

во-вторых, если было вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Особенность разбирательства по делам об административных правонарушениях состоит в возможности их рассмотрения арбитражными судами, судами общей юрисдикции, а также органами исполнительной власти (во внесудебном порядке). Регламентация их компетенции детально закреплена в главе 23 КоАП РФ. Но несмотря на это, в практической деятельности встречаются ошибки.

Из анализа судебной практики следует, что наиболее частыми являются ошибки, связанные с нарушением территориальной и родовой подведомственности.

Так, примером нарушения территориальной подведомственности может служить постановление Верховного Суда РФ по делу ОАО «Южная многоотраслевая корпорация». По материалам дела определением мирового судьи судебного участка № 38 Карасунского административного округа г. Краснодара дело об административном правонарушении было принято к его производству и назначено к рассмотрению. Однако в соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Как следовало из разъяснения, содержащегося в подп. «з» п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5, если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность. Таким образом, дело об административном правонарушении должно было рассматриваться по месту нахождения юридического лица. Адрес места нахождения юридического лица не относился к подсудности мирового судьи судебного участка № 38 Карасунского внутригородского округа г. Краснодара<sup>14</sup>.

Нарушение родовой подведомственности чаще выражается в случаях: когда административное дело, подлежащее рассмотрению в арбитражном суде, разбирается судами общей юрисдикции, и наоборот;

когда дела с участием военнослужащих рассматриваются неспециализированными военными судами.

<sup>13</sup> Колоколов Н. А. Указ. соч.

<sup>14</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 26 декабря 2013 г. № 18-АД13-44.



Практики отмечают, что существуют некоторые проблемы при вынесении решения о передаче дела по подведомственности из судов общей юрисдикции в арбитражные суды, которые связаны, в первую очередь, с внутренней несогласованностью правовых норм КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>15</sup>.

Статьи 202 и 203 АПК РФ говорят о необходимости подачи заявления для рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности арбитражными судами. В противном случае суд выносит определение об оставлении заявления без движения. Соответственно, «вынесение судом общей юрисдикции определения о направлении по подведомственности протокола об административном правонарушении и других материалов дела само по себе не служит законным основанием для принятия их к производству арбитражным судом, поскольку наличествуют препятствия, установленные арбитражным процессуальным законодательством»<sup>16</sup>.

Итак, вопрос о решениях, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, требует детального научного осмысления в целях эффективного разрешения существующих проблем в практике применения. Законодательство об административной ответственности нуждается в гармонизации.

Предлагаем классификацию решений, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, по форме выражения и целям. Однако считаем, что предложенная классификация является относительной и может быть дополнена иными основаниями.

---

<sup>15</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>16</sup> Князева И. Н. Разрешение некоторых вопросов подведомственности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 28–31.