

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»**

На правах рукописи



ШИРЕЕВА

Екатерина Валерьяновна

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ
РЕАЛИЗАЦИИ СТАДИИ ПОДГОТОВКИ К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Мартынов Алексей Владимирович

Нижний Новгород – 2018

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении	25
§1. Понятие, цели и задачи стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении	25
§2. Характеристика правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении	53
§3. Субъекты стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.....	75
Глава 2. Содержание стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении	104
§1. Основные процессуальные действия, совершаемые в рамках стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.....	104
§2. Решения, принимаемые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении	136
§3. Проблемы практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и пути их решения.....	158
Заключение	174
Библиографический список	179
Приложения.....	209

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Задачи повышения эффективности производства по делам об административных правонарушениях предполагают решение вопросов несовершенства правовой регламентации его стадий. В 2015 году депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации выступили с законодательной инициативой о принятии нового кодифицированного акта, регулирующего вопросы административной ответственности, предложив два законопроекта – проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности № 917598-6¹ и проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях № 957581-6². Необходимость разработки и принятия новой редакции действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РФ) авторами законопроектов была обусловлена его несоответствием «конституционно-правовым требованиям, предъявляемым к юридической ответственности вообще и административной ответственности, в частности»⁴, а также «произошедшими изменениями в организации общественной жизни и деятельности государства, изменениями в экономике»⁵. Причем в одной из пояснительных записок к проекту КоАП РФ было отмечено, что существенной корректировки требует Особенная часть КоАП РФ, в том числе, в части конкретизации *отдельных процессуальных понятий и порядка совершения процессуальных действий на всех стадиях*

¹ Проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 26.07.2018).

² Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 26.07.2018).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁴ Пояснительная записка к проекту Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 26.07.2018).

⁵ Пояснительная записка к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 26.07.2018).

указанного производства, так как в нее было внесено огромное количество поправок и примечаний без соблюдения системного подхода.¹

Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении играет важную роль в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку на ней разрешаются вопросы, влияющие на дальнейший ход дела об административном правонарушении. Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ количество рассматриваемых дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции постоянно растет: в 2010 году было рассмотрено 5 326 878 дел, в 2014 году – 6 461 561 дело, в 2017 году – 6 512 118 дел. При этом на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении из них было возвращено протоколов об административных правонарушениях и иных материалов дела: в 2010 году – 188 334, в 2014 году – 350 144, в 2017 году – 444 840.² От качества проведения процессуальных действий на стадии подготовки к рассмотрению дела зависит итоговое решение по существу дела, а также то, насколько эффективно будут реализованы такие задачи производства по делам об административных правонарушениях, как всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом (ст. 24.1 КоАП РФ).

Следовательно, необходимой является модернизация правового регулирования подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. Это связано с тем, что в настоящее время практика реализации данной стадии не всегда демонстрирует способность эффективной защиты прав и законных интересов участников административно-процессуальных отношений, что не раз отмечалось в

¹ Там же.

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 26.07.2018).

решениях Европейского Суда по правам человека¹. Кроме того, следует отметить, что, исходя из смысла норм КоАП РФ, процессуальный порядок подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в действующем КоАП РФ изложен максимально кратко и схематично в виде отдельных действий и решений, которые требуют доработки. Проведенный нами опрос практических работников судебной системы и органов исполнительной власти показал, что 71 % респондентов видят необходимость в законодательном совершенствовании процессуальных действий, проводимых при подготовке к рассмотрению дела, причем 78 % опрошенных полагают, что подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении необходимо выделять в качестве отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, представляется необходимым проведение комплексного теоретического научного исследования проблем правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении с разработкой предложений по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего вопросы подготовки, что и обуславливает актуальность темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. На современном этапе развития науки административного права вопросы проблем правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении практически не были предметом научного исследования.

Развитию научных взглядов на подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении способствовали научные исследования об

¹ Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016 «Дело «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 10; Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015 «Дело «Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации» (жалоба № 46998/08)» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2016. № 3.

административной ответственности таких ученых, как: А.П. Алёхин, Д.Н. Бахрах, Ф.П. Васильев, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, В.В. Головкин, В.А. Гуреев, А.С. Дугенец, И.Я. Дюрягин, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов, А.В. Кишин, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, П.И. Кононов, Е.В. Ламонов, М.А. Лапина, И.В. Максимов, А.В. Мартынов, А.И. Стахов, О.В. Панкова, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, О.С. Рогачёва, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, П.П. Серков, И.А. Скляр, А.Ю. Соколов, Ю.П. Соловей, О.М. Соловьева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.

Отдельные вопросы, касающиеся порядка подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, являлись предметом исследований Ф.Н. Багаутдинова, Д.Н. Бахраха, Ю.П. Гармаева, Д.Б. Данилова, К.В. Камчатова, Е.В. Кирильчика, Н.А. Колоколова, Е.В. Ламонова, Е.А. Лебедевой, Т.Р. Мещеряковой, Н.А. Морозовой, О.В. Панковой, Н.Г. Салищевой, О.М. Соловьевой, Н.В. Субановой, А.С. Телегина, С.В. Тетюева, А.О. Хориновой, С.В. Щепалова, А.Ю. Якимова.

Общие вопросы стадий производства по делам об административных правонарушениях также рассматривались в кандидатских (А.А. Арзуманян¹, А.Н.Булгаков², Б.Р. Зуев³, Е.А. Клоков⁴, Е.А. Пятикова⁵, И.В. Панова⁶, О.А. Шевченко⁷) и докторской диссертациях (В.В. Денисенко¹).

¹ Арзуманян А.А. Административное расследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Альбертович Арзуманян. – Ростов-на-Дону, 2010. – 208 с.

² Булгаков А.Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Николаевич Булгаков. – Краснодар, 2017. – 187 с.

³ Зуев Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Борис Рудольфович Зуев. – Москва, 2004. – 187 с.

⁴ Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Евгений Александрович Клоков. – Омск, 2005. – 188 с.

⁵ Пятикова Е.А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Елена Анатольевна Пятикова. – Москва, 2009. – 220 с.

⁶ Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореферат дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Инна Викторовна Панова. – Екатеринбург, 2000. – 45 с.

⁷ Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Орест Александрович Шевченко. – М., 2015. – 25 с.

Особенности порядка подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, осуществляемого органами внутренних дел, исследовались в кандидатской диссертации В.В. Дорохина² и докторской диссертации Н.Н.Цуканова³; судьями арбитражных судов в кандидатских диссертациях О.В.Косоноговой⁴, Н.В. Хахалевой⁵; мировыми судьями в кандидатской диссертации Т.М. Кобисской⁶.

Специфика проведения подготовки к рассмотрению дел об административных правонарушениях, совершенных в сфере предпринимательской деятельности, и некоторые предложения по ее совершенствованию излагались в кандидатской диссертации А.Ю. Канати⁷.

Административно-процессуальный статус участников производства по делам об административных правонарушениях на различных стадиях производства рассматривался в кандидатских диссертациях М.К. Керимова⁸, О.М. Соловьевой⁹, Д.Ч. Купеевой¹⁰, Т.М. Кобисской¹¹.

¹ Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Виктор Васильевич Денисенко – Санкт-Петербург, 2002. – 394 с.

² Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Валерий Владимирович Дорохин. – М., 2006. – 168 с.

³ Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Николай Николаевич Цуканов. – Омск, 2011. – 380 с.

⁴ Косоногова О.В. Рассмотрение судьями арбитражных дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ольга Викторовна Косоногова. – Воронеж, 2006. – 282 с.

⁵ Хахалева Н.В. Производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Наталья Владимировна Хахалева. – Ростов-на-Дону, 2011. – 200 с.

⁶ Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Татьяна Михайловна Кобисская. – Челябинск, 2006. – 200 с.

⁷ Канати А.Ю. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Альберт Юрьевич Канати. – Киров, 2010. – 191 с.

⁸ Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Мурад Керимович Керимов. – М., 2009. – 172 с.

⁹ Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ольга Михайловна Соловьева. – Ростов-на-Дону, 2004. – 27 с.

¹⁰ Купеева Д.Ч. Статус защитника в административно-юрисдикционном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Диана Черменовна Купеева. – М., 2012. – 31 с.

¹¹ Кобисская Т.М. Указ. соч.

Основанием переосмысления сущности подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в настоящем диссертационном исследовании как отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях послужили научные изыскания А.В. Мартынова¹ и Л.А.Тихомировой².

Отмечая безусловную значимость проведенных исследований и признавая вклад в исследование вопросов производства по делам об административных правонарушениях и подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, следует отметить, что до настоящего времени комплексного научного исследования, посвященного правовому регулированию и практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, не проводилось. Исследователи преимущественно изучают вопросы рассмотрения дела об административном правонарушении по существу, не акцентируя внимания на подготовке к рассмотрению дела.

Объект исследования образуют общественные отношения, складывающиеся в сфере правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Предмет исследования составляют административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, имеющиеся научные представления о подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, а также правоприменительная практика реализации указанных административно-процессуальных норм.

Цель исследования заключается в разработке теоретических основ подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как

¹ См. подробнее: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 1667 с.; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: постатейный научно-практический комментарий / под ред. Б.В. Россинского. – М.: Библиотечка РГ, 2014. – 800 с.

² Тихомирова Л.А. Порядок привлечения к административной ответственности: учебное пособие. – Москва: АТИСО, 2010. – 307 с.

самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях, формировании предложений по совершенствованию административно-правовой регламентации подготовки к рассмотрению дела об административных правонарушениях и практики ее реализации.

Для достижения поставленной цели решена следующая совокупность **задач**:

- определены понятие, цели, задачи и особенности правового регулирования подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- обоснована необходимость обособления подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях;
- рассмотрено правовое положение субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- дана характеристика процессуальным действиям, совершаемым на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- проанализирована правоприменительная практика стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- определены основные проблемы в практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- сформулированы основные пути решения проблем в практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- обоснованы предложения по совершенствованию административно-правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Методологическая основа диссертационного исследования. При подготовке диссертации в качестве основы методологического обеспечения использовался

диалектико-материалистический метод. В процессе исследования применялись общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, логико-семантический), частнонаучные (конкретно-социологический, статистический) и специальные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы познания.

Для достижения конкретных результатов использовались: системно-структурный метод – позволил определить значение, цели, задачи, порядок процессуальных действий стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении; логико-семантический метод – позволил уточнить понятия «стадия производства по делам об административных правонарушениях», «организация производства по делам об административных правонарушениях» и сформулировать авторскую дефиницию «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении»; конкретно-социологический и статистический методы – позволили выявить проблемы стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и разработать на их основе предложения по совершенствованию законодательства; формально-юридический метод – позволил определить административно-процессуальный статус субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении; сравнительно-правовой – позволил уточнить содержание процессуальных действий, осуществляемых на стадии подготовки к рассмотрению дела.

Теоретическая основа исследования включает в себя труды ученых в области административного права и административного процесса: А.П. Алехин, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, В.В. Головкин, Д.Б. Данилов, В.В. Дорохин, А.С. Дугенец, И.Я. Дюрягин, А.И. Каплунов, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов, С.Д. Князев, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, М.А. Лапина, Т.Р. Мещерякова, О.В. Панкова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, А.И. Стахов.

Важное место в системе источников научного исследования, посвященных вопросам стадий производства по делам об административных правонарушениях, занимают научные труды: Д.Н. Бахраха, Д.С. Загивко, Б.Р. Зуева, А.Ю. Канати, Н.А. Колоколова, Н.М. Кониная, Е.А. Лебедевой, А.В. Мартынова, О.С. Рогачёвой, Н.Г. Салищевой, И.А. Склярова, О.М. Соловьевой, М.С. Студеникиной, Л.А. Тихомировой, Н.Н. Цуканова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова.

Особенности исследования, связанные с теоретико-правовыми основами понимания стадии подготовки к рассмотрению дела в праве, потребовали обращения к трудам ученых в области теории права (С.С. Алексеев, А.В. Малько, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, Е.А. Мызникова), а также к трудам ученых, исследовавших вопросы стадий в конституционном (Н.В. Витрук), гражданском (Афанасьев С.Ф., Власов А.А., Зайцев А.И., Лебедев М.Ю., Мусин В.А., Треушников М.К., Чечина Н.А., Чечот Д.М., Шакарян М.С.), уголовном (Вилкова Т.Ю., Гриценко А.В., Манова Н.С., Резник Г.М., Францифоров Ю.В.) процессах.

Правовую основу диссертационного исследования составляют Конституция Российской Федерации; административное и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации, регламентирующее подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении, включая: федеральные законы, подзаконные нормативно-правовые акты, ведомственные нормативные акты, законы субъектов Российской Федерации и проекты нормативных правовых актов.

Эмпирическую базу исследования составили решения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов общей юрисдикции субъектов Российской Федерации по вопросам, касающимся подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении; официальные статистические данные по Российской Федерации за период с 2010 по 2017 годы; результаты проведенного анкетирования 135 судей, членов коллегиальных органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, из

четырех субъектов Российской Федерации (Нижегородская область, Республика Марий Эл, Саратовская область и Санкт-Петербург).

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что представленная научная работа является одним из первых комплексных трудов, посвященных проблемам правового регулирования и практики реализации подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. В отличие от ранее проводившихся исследований в настоящей диссертации подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении рассматривается как отдельная стадия производства по делам об административных правонарушениях, обладающая всеми признаками, присущими стадиям производства по делам об административных правонарушениях. Комплексный и системный анализ признаков стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении позволил выявить основные проблемы в практике реализации указанной стадии, а также сформулировать пути их решения.

В результате проведенного исследования:

- научно *переосмыслена* характеристика подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как стадии производства по делам об административных правонарушениях;
- *сформулировано* авторское определение понятия «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении»;
- *определены* цели, задачи и значение стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- *представлена* классификация задач стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в зависимости от функций подготовки к рассмотрению дела в производстве по делам об административных правонарушениях и от реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях;

- *приведена* характеристика правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- *исследован* административно-процессуальный статус субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и *приведена* их классификация;
- *определен* процессуальный порядок действий, совершаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- *доказана* необходимость дополнения законодательного перечня обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела судьей, органом, должностным лицом;
- *представлена* классификация решений, завершающих стадию подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, в зависимости от формы выражения и целей.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Доказывается, что подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении имеет теоретико-правовые основания для ее выделения в качестве стадии производства по делам об административных правонарушениях в связи с ее соответствием следующим критериям выделения стадий, существующим в теории административного процесса:

1) фактическая и юридическая сущность, которая выражается в соответствии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении признакам стадии производства;

2) логическая последовательность и функциональный характер, которые объясняются тем, что: во-первых, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляется контроль за законностью действий органов и должностных лиц на стадиях возбуждения дела и административного расследования (проверочная функция стадии); во-вторых,

подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении характеризуется выполнением совокупности процессуальных действий в установленном законом порядке, которые позволяют подготовить надлежащим образом дело об административном правонарушении к его разрешению по существу на стадии рассмотрения (подготовительная функция стадии).

В связи с этим предлагается авторская дефиниция «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении», под которой понимается относительно самостоятельная обязательная стадия производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся в осуществлении в строгом соответствии с законом совокупности процессуальных действий субъектами административно-процессуальных отношений в целях создания всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

2. Одним из ключевых признаков стадий выступают их задачи. Содержание задач стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении вытекает из совершаемых на ней процессуальных действий. Учитывая их многообразие, а также в целях систематизации и обобщения знаний, предлагается классификация задач стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в зависимости от:

1) *функций подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в производстве по делам об административных правонарушениях.* Они разделяются на проверочные (проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу) и подготовительные (проверка компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; выяснение наличия ходатайств и отводов; выяснение наличия обстоятельств, исключающих

производство по делу; вынесение одного из определений (ст. 29.4 КоАП РФ) по итогам стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении).

2) *реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ)*. Среди них выделяют задачи: способствующие разрешению дела в соответствии с законом (проверка компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; выяснение наличия обстоятельств, исключающих производство по делу); способствующие объективному выяснению обстоятельств каждого дела (выяснение наличия ходатайств и отводов); способствующие полному выяснению обстоятельств каждого дела (проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу).

3. На основании анализа положений действующего законодательства, результатов проведенного опроса практических работников судебной системы, а также органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и выявленных недостатков и несовершенств правового регулирования подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, доказывається необходимость внесения изменения в структуру действующего КоАП РФ посредством введения отдельной главы, посвященной стадии подготовки, и необходимость закрепления правила, согласно которому подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляется только на основании положений КоАП РФ независимо от того, каким судьей, органом, должностным лицом оно подлежит рассмотрению, исключив из АПК РФ нормы, позволяющие первоочередно применять правила, установленные главой 14 АПК РФ, но закрепив возможность использовать нормы АПК РФ (ввиду

специфики арбитражных судов) при подготовке к рассмотрению дела в части, не урегулированной КоАП РФ.

4. В целях формирования единого подхода к пониманию роли и значения субъектов процессуальных отношений, возникающих на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, предлагается их авторская классификация:

1) органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. это судья, орган, должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение того или иного дела;

2) лица, участвующие в деле, которые составляют:

- лица, преследующие личный интерес в деле об административном правонарушении (лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель; потерпевший, его законный представитель);
- лица, осуществляющие представительство (защитник лица, привлекаемого к административной ответственности; представитель потерпевшего);
- лица, содействующие осуществлению производства (переводчик, специалист);
- иные лица и органы (прокурор).

5. Доказывается необходимость закрепления в КоАП РФ обязательного участия в подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, или прокурора. Это обусловлено тем, что в настоящее время фактически судьи реализуют нетипичную для себя функцию обвинения в производстве по делам об административных правонарушениях, что ставит под сомнение беспристрастность судьи в осуществлении правосудия, а также справедливость и объективность вынесенного им решения по делу об административном правонарушении.

6. В целях соблюдения конституционных принципов состязательности и равноправия сторон, а также исполнения обязанности судьей, органом,

должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело, по созданию на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении равных условий для осуществления лицами, имеющими личный интерес в деле, принадлежащих им процессуальных прав считаем необходимым в КоАП РФ закрепить право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении лично либо через своих защитников или представителей.

7. Доказывается, что, являясь обязательной, стадия подготовки к рассмотрению дела имеет место при любом виде производства по делам об административных правонарушениях. Однако объем процессуальных действий, совершаемых на указанной стадии судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело, варьируется в зависимости от вида производства по делам об административных правонарушениях.

8. Обосновывается необходимость закрепления в ст. 29.1 КоАП РФ такого процессуального действия, как выяснение вопроса о наличии основания объединения нескольких материалов дела в одно производство.

В связи с этим процессуальные действия на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении должны осуществляться в следующем процессуальном порядке: 1) выяснение вопроса, относится ли к компетенции рассмотрение данного дела; 2) выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; 3) выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу; 4) выяснение вопроса о правильности составления протокола об административном правонарушении и других протоколов, предусмотренных КоАП РФ, а также правильности оформления иных материалов дела; 5) выяснение вопроса о достаточности имеющихся по делу

материалов для его рассмотрения по существу; 6) выяснение вопроса о наличии ходатайств и отводов; 7) выяснение вопроса о наличии оснований для объединения нескольких материалов дела в одно производство; 8) вынесение одного из процессуальных решений по делу.

9. В целях совершенствования административно-процессуального регулирования порядка стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении предлагается:

– дополнить КоАП РФ новой статьей «Цель подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении» следующего содержания: «Основной целью стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу»;

– закрепить в КоАП РФ статью, устанавливающую сроки стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении следующего содержания:

«1. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении проводится в срок, определяемый судьей с учетом обстоятельств дела об административном правонарушении и процессуальных действий, которые подлежат совершить.

2. Период подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении не может превышать пяти дней с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

3. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, в отношении которого частями 3 – 5, 7 статьи 29.6 настоящего Кодекса установлены сокращенные сроки рассмотрения, проводится немедленно»;

– в целях соблюдения соответствия административного закона принципу правовой определенности нормативно-правового акта переименовать название ст. 29.1 КоАП РФ на «Вопросы, выясняемые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении»;

– внести изменения в ст. 29.1 КоАП РФ следующего содержания: в абзац первый после слова «правонарушении» дополнить «с участием лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего»; пункт 3 изложить в редакции – «имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;»; пункт 4 изложить в редакции – «правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;»; дополнить пунктом 7 – «имеются ли основания, указанные в части 2 статьи 4.4 настоящего Кодекса, для объединения материалов дела в одно производство.»;

– дополнить ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ пунктом 3 следующего содержания: «3) при предыдущем рассмотрении дела участвовал в нем в качестве прокурора, защитника или представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;»;

– дополнить ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ пунктом 4 следующего содержания: «4) находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.»;

– из статьи 29.3 КоАП РФ исключить часть 3 и часть 4;

– закрепить в КоАП РФ статью «Порядок разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и об отводе» следующего содержания:

«1. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

2. Если дело об административном правонарушении рассматривается членами коллегиального органа, то отвод, заявленный члену коллегиального органа, разрешается этим же составом коллегиального органа большинством голосов в отсутствие члена коллегиального органа, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, член коллегиального органа считается отведенным.

3. Отвод, заявленный всем членам коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении коллегиально, разрешается этим же коллегиальным органом в полном составе простым большинством голосов.

4. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится мотивированное определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

5. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, всех членов коллегиального органа, должностного лица дело об административном правонарушении рассматривается в том же суде, органе иным судьей, иным составом коллегиального органа, иным должностным лицом.

6. Если в результате удовлетворения заявлений о самоотводе или об отводе сформировать новый состав суда, органа для рассмотрения данного дела об административном правонарушении в том же суде, органе невозможно, то дело об административном правонарушении передается в другой суд, орган того же уровня председателем соответствующего суда, руководителем коллегиального органа, вышестоящим должностным лицом.»;

— внести в ст. 29.4 КоАП РФ изменения следующего содержания: из абзаца первого ч. 1 исключить «в случае необходимости»; из пункта 4 ч. 1 исключить «либо

неполноты предоставленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела»; пункт 5 ч. 1 после слов «по подведомственности» дополнить словами «и подсудности».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в следующем:

- *доказаны* положения, вносящие научный вклад в переосмысление подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как стадии производства по делам об административных правонарушениях;
- *уточнено* содержание терминов «стадия производства по делам об административном правонарушении», «организация производства по делам об административных правонарушениях»;
- *сформулированы* признаки стадий производства по делам об административных правонарушениях и их система;
- *представлена* характеристика целей, задач, субъектов, процессуальных действий подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, а также решений, принимаемых на ней;
- *предложен* авторский подход к правилам подведомственности и подсудности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях;
- *введено* в научный оборот авторское определение понятия «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении».

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы для проведения дальнейших научных исследований проблем правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении; в нормотворческой деятельности в целях совершенствования действующего административного законодательства в части уточнения порядка производства по делам об административных

правонарушениях; в правоприменительной деятельности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; в процессе преподавания дисциплины «Административное право России», «Административный процесс России» в учреждениях высшего образования; при разработке и подготовке учебников, учебных пособий, курсов лекций и учебно-методических материалов.

Выявленные типичные ошибки в деятельности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, влияющие на принятие процессуального решения, завершающего стадию подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, могут быть применены на практике для повышения качества и эффективности деятельности названных субъектов.

Степень достоверности результатов исследования подтверждается:

- анализом научных источников в сфере теории права, административного права и административно-процессуального права;
- использованием общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, системно-структурный, логико-семантический), частнонаучных (конкретно-социологический, статистический), а также специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой) методов исследования;
- анализом официальных статистических данных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, и Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2010-2017 гг.;
- проведением опроса 135 должностных лиц органов исполнительной власти и судей, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждалась и была одобрена на заседании кафедры административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Основные научные результаты диссертационного исследования отражены в девяти научных статьях автора, четыре из которых опубликованы в таких журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК, как «Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского», «Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право», «Административное право и процесс».

Некоторые из основных теоретических положений диссертационного исследования были освещены в докладах и выступлениях на II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (Россия, г. Нижний Новгород, 9-10 июня 2016 г.), X Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы» (г. Москва, МГЮА, 16 февраля 2017 года), Всероссийской научно-практической конференции «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика» (Москва, РАНХиГС, 29 сентября 2017 г.), XIII Международной научно-практической конференции «Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики» (Кутафинские чтения, Москва, 23 ноября 2017 г.).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс на юридическом факультете федерального государственного автономного

образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им Н.И. Лобачевского» и используются при преподавании дисциплины «Административное право».

Структура диссертационного исследования обусловлена его темой, поставленными целями и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, которые включают в себя шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1. Теоретико-правовые основы стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

§1. Понятие, цели и задачи стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

Формирование новой концепции процессуальной части КоАП РФ неразрывно связано с необходимостью теоретического и практического переосмысления сущности производства по делам об административных правонарушениях и его основных структурных элементов – стадий производства по делам об административных правонарушениях. Имея своей целью в настоящем параграфе сформулировать понятие, цели и задачи подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении как стадии производства, в первую очередь, для объективности научного исследования и полноты научных выводов считаем необходимым обратиться к общим вопросам теории права и теории административного процесса.

Матузов Н.И. и Малько А.В., определяя юридический процесс, как совокупность последовательно совершаемых действий, представляют «целесообразным подразделение его на этапы и вычленение в нем стадий»¹. Стадии в любом из видов юридического процесса отражают логическую последовательность его развития, а также на каждой из них при определенных условиях проводится проверка правильности деятельности в предыдущей стадии. К обязательным компонентам стадии они относят:

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. С. 442.

- относительно самостоятельную задачу, на решение которой направлены действия, объединенные в той или иной стадии;
- специфический состав действий;
- юридические документы, в которых отражаются и закрепляются итоги совершенных в данной стадии юридических действий.¹

Сорокин В.Д.² и Рассказов Л.П.³ отмечают, что общим свойством для любого вида юридического процесса является стадийность, так как «каждый вид юридического процесса представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующие одна за другой, этапы, в пределах которых законодательством предусмотрено совершение процессуальных действий»⁴.

Этапом юридического процесса является обособленная совокупность действий, являющихся частью стадии и преследующих определенные промежуточные цели и задачи внутри нее. То есть этап, во-первых, не обладает признаком самостоятельности, во-вторых, не имеет особого круга участников, в-третьих, для него не устанавливается процессуальный срок для совершения обособленной совокупности действий, и, в-четвертых, он не завершается вынесением итогового процессуального документа.

Из анализа современных трудов ученых в области административного права и процесса⁵ следует, что одними из самых сложных и дискуссионных аспектов являются вопросы, связанные с понятием, признаками, критериями выделения стадий, а также их системой. Без уточнения указанных вопросов частное

¹ Там же. С. 444.

² Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб: Издательство Юридического института, 2002. С. 12.

³ Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс: Учебник. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. С. 410.

⁴ Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 12.

⁵ См., например: Канати А.Ю. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. – Киров, 2010. – 191 с.; Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: дис. ... доктор юрид. наук. – Омск, 2011. – 380 с.; Булгаков А.Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2017. – 187 с.

исследование подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении представляется невозможным.

В теории административного процесса можно встретить различные определения стадии производства по делам об административных правонарушениях, под которой понимают:

– «определенный комплекс последовательных и взаимосвязанных административно-исполнительских действий, необходимых и достаточных для принятия по делу об административном правонарушении юридически значимого акта (решения)»¹;

– «относительно самостоятельную часть производства, которая, наряду с его общими задачами, характеризуется свойственными только ей задачами, документами и другими особенностями»²;

– «относительно самостоятельную часть административной деятельности, необходимую для достижения общего результата»³;

– «самостоятельную часть производства, имеющую свои собственные специфические задачи, особый круг участников и совокупность процессуальных действий, которые осуществляются в определенной логической последовательности и завершаются принятием соответствующего юридического решения»⁴;

– «отдельную часть производства, в которой определяются собственные принципы стадии, присущие только ей порядок осуществления процессуальных действий, свой круг участников, наделенных правами и обязанностями, сроки

¹ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: курс лекций. – Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2001. С. 307.

² Производство по административным правонарушениям: Учебное пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. – Свердловск: Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко, 1986. С. 11.

³ Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. С. 607.

⁴ 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 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.11.2017).

осуществляемых действий, установленные законом на каждой стадии, и завершается принятием итогового процессуального документа»¹;

– «предусмотренные законодательством относительно самостоятельные элементы единого процесса привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к административной ответственности»².

Причем также нет единого мнения среди ученых относительно ее признаков, то есть характерных черт и особенностей, отражающих сущность стадии. Так, Д.Н. Бахрах относит к признакам стадии производства: наличие собственных целей и задач, особый круг участников и специфичность их правового статуса, динамичность в процессе, специфичность характера совершаемых действий и порождаемых ими юридических последствий, особый круг юридических фактов, особенности получаемых материально-правовых результатов и их процессуального закрепления.³ Н.М. Конин полагает, что «основу содержательной характеристики каждой из стадий составляют три главных элемента: основания и условия выполнения каждой стадии; субъекты и участники проведения стадии; конкретное содержание, указывающее, что именно должно быть выполнено на каждой стадии, из каких решений и действий она складывается»⁴.

Н.Г. Салищева и А.Ю. Якимов относят к ним наличие специфических задач, особый круг участников, совокупность процессуальных действий, осуществляемых в определенной логической последовательности, принятие решения юридического характера.⁵ О.М. Соловьева среди признаков стадии отмечает порядок осуществления процессуальных действий, свой круг участников, наделенных

¹ Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2004. С. 83.

² Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. С. 29.

³ Производство по административным правонарушениям: Учебное пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. Там же.

⁴ Конин Н.М. Указ. соч. С. 307-308.

⁵ Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Там же.

правами и обязанностями, установленные законом временные границы, собственные принципы стадии, завершение стадии принятием процессуального акта.¹

В.Я. Кикоть, П.И. Кононов, И.Ш. Килясханов выделяют «относительную самостоятельность; логическую взаимосвязь с этапами и другими стадиями производства; наличие собственных целей и задач, неисполнение которых препятствует реализации следующей стадии и дальнейшему нормальному развитию производства; наличие специфического круга участников; особый процессуальный порядок реализации процессуальных действий, образующих самостоятельную стадию»². М.А. Лапина считает, что «одна стадия отличается от другой кругом участников производства, совершением разного вида действий, оформлением специальных процессуальных документов, подводящих итог деятельности на данном этапе»³.

А.В. Мартынов полагает, что к признакам стадии относятся наличие собственных задач, разрыв во времени при осуществлении каждой стадии, наличие самостоятельного процессуального документа, выносимого по результатам прохождения стадия, установление прав и обязанностей участников производства по делам об административных правонарушениях в соответствующей стадии, взаимосвязь с другими стадиями производства.⁴

О.А. Шевченко считает, что признаками стадии являются: наличие общих и специальных для стадий задач; закрепление процессуальных действий, направленных на решение конкретных задач производства, образующих специфическое направление деятельности; наличие круга субъектов, реализующих

¹ Соловьева О.М. Указ. соч. С. 83.

² Административное право России / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – С. 506.

³ Лапина М.А. Административное право. – Подготовлено для «КонсультантПлюс», 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/lapina_ma_administrativnoe_pravo/ (дата обращения: 29.03.2018).

⁴ Мартынов А.В. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении: теоретические и практические пробелы // Правотворческий и правоприменительный процессы: теория, практика, проблемы: сборник статей участников межвузовского круглого стола / под ред. доцента, к.ю.н. Т.К. Зарубицкой. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2008. С. 123-125.

эту деятельность; наличие специфических проявлений процессуальных принципов; требование к оформлению в документах принимаемых процессуальных решений и, как следствие, наступление определенных процессуальных последствий; обособленность процессуально-правовой регламентации.¹ М.К. Керимов среди признаков стадии отмечает цели и задачи, предусмотренные законом для каждой стадии производства, круг органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делу на данной стадии, систему и последовательность совершаемых процессуальных действий, итоговое процессуальное решение, принимаемое по результатам производства на отдельной стадии.²

Как следствие, отсутствие единства в понимании сущности стадий производства по делам об административных правонарушениях привело к правовой неопределенности в вопросе их системы. Согласно сложившейся общей позиции в производстве по делам об административных правонарушениях имеют место такие стадии, как возбуждение дела, рассмотрение дела, пересмотр дела, исполнение решения по делу. В научной литературе встречаются также иные вариации.

Так, например, И.А. Скляров³ и А.Ю. Якимов⁴ в качестве первой стадии производства выделяют возбуждение дела и административное расследование. Д.Н. Бахрах⁵ и И.И. Веремеенко⁶ – административное расследование. А.П. Шергин считает, что административно-процессуальными стадиями производства по делам об административных правонарушениях являются: первичные процессуальные

¹ Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015. С. 14-15.

² Керимов М.К. Указ. соч. С. 29-30.

³ Скляров И.А., Никифоров М.В. Административная ответственность граждан по законодательству Нижегородской области: Монография / И.А. Скляров, М.В. Никифоров. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2000. С. 59.

⁴ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 8.

⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. С. 540.

⁶ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М.: Юридическая литература, 1975. С. 152.

действия; рассмотрение дела по существу; обжалование и пересмотр постановлений органов административной юрисдикции; исполнение постановлений этих органов.¹

Н.М. Конин полагает, что существуют три обязательные стадии – возбуждение административного дела (административного преследования), рассмотрение и вынесение постановления по делу об административном правонарушении, исполнение постановления о привлечении к административной ответственности, и одна факультативная – пересмотр постановлений о привлечении к административной ответственности.² Ф.П. Васильев к ним относит установление факта административного правонарушения, виновности и личности правонарушителя; составление протокола об административном правонарушении (второстепенная стадия); рассмотрение протокола (дела); вынесение постановления; кассационное производство; исполнение постановления (решения) и пересмотр дела в порядке надзора.³

О.М. Соловьева предлагает выделять такие стадии производства по делам об административных правонарушениях, как «возбуждение дела и административное расследование (если законом предусмотрено), его рассмотрение, обжалование (пересмотр) постановлений по делу и исполнение данных постановлений».⁴ В.В. Дорохин считает, что стадиями производства являются «возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела (подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, непосредственное рассмотрение дела и вынесение постановления по делу); стадия пересмотра постановления, не вступившего в законную силу»⁵. М.К. Керимов отмечает следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях:

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юридическая литература, 1979. С. 90

² Конин Н.М. Там же.

³ Васильев Ф.П. Процессуальность в административной ответственности: монография / Ф.П. Васильев. – М.: Юнити-Дана, 2001. С. 19-22.

⁴ Соловьева О.М. Указ. соч. С. 81.

⁵ Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. С. 60.

1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) административное расследование; 3) рассмотрение дела об административном правонарушении; 4) пересмотр постановлений и решения по делу об административном правонарушении; 5) исполнение постановления по делу об административном правонарушении.¹

Н.Г. Салищева и А.Ю. Якимов с учетом изменений, внесенных федеральным законом от 2 декабря 2008 г. № 240-ФЗ² в главу 30 КоАП РФ, предлагают разделить стадию пересмотра дела на две – рассмотрение жалобы или протеста на не вступившие в законную силу решение по существу дела и рассмотрение жалобы или протеста на вступившие в законную силу решение по существу дела.³ Вызывает интерес мнение группы ученых⁴, которые считают, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении не является самостоятельной стадией, а образует самостоятельный вид административно-юрисдикционного производства.

Безусловно, каждая из приведенных позиций имеет право на существование. Однако мы позволим себе не со всеми из них согласиться.

Во-первых, определения, приведенные уважаемыми профессорами Н.М. Кониным, Д.Н. Бахрахом, Б.В. Россинским, Ю.Н. Стариковым в учебниках и учебных пособиях, не в полной мере позволяют отразить специфику и сущность стадии производства ввиду того, что концепция учебников и учебных пособий не позволяет глубоко исследовать указанный вопрос.

Во-вторых, в определении, предложенном М.К. Керимовым, принимается во внимание только процесс привлечения лица, совершившего административное

¹ Керимов М.К. Указ. соч. С. 30.

² Федеральный закон от 03.12.2008 № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5738.

³ Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Там же.

⁴ См., например: Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореферат дис. ... докт. юрид. наук. – Екатеринбург, 2000. – 45 с.; Валеев Д.Х. Исполнительное производство в системе права России // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.04.2018).

правонарушение, к административной ответственности, но не учитывается тот факт, что в целом производство по делам об административных правонарушениях направлено также на защиту прав и законных интересов лица, привлекаемого к административной ответственности, а его механизмы, в том числе и стадии производства, выступают гарантией для недопущения незаконного и неправомерного привлечения лица к административной ответственности.

В-третьих, определения Н.Г. Салищевой, А.Ю. Якимова, О.М. Соловьевой сформулированы на основе перечисления признаков стадий производства, что представляется не совсем верным, так как, учитывая существующее многообразие подходов к признакам стадии производства, не позволит сформировать точного представления о понятии стадии производства.

В-четвертых, выделение в качестве признака стадии – наличие собственных принципов каждой стадии, вызывает сомнение и требует дополнительной аргументации. На наш взгляд, стадии в своей совокупности представляют единую систему производства по делам об административных правонарушениях. Единство системы формируется, в том числе, на основании общих руководящих начал, которыми относительно производства по делам об административных правонарушениях выступают его принципы. Если каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях будет базироваться на множестве собственных принципов, то общие цели и задачи производства по делам об административных правонарушениях могут быть реализованы менее эффективно либо вообще не достигнуты.

В-пятых, вызывает некоторые сомнения признак самостоятельности стадии производства по делам об административных правонарушениях. Стадия, представляя собой элемент производства по делам об административных правонарушениях, складывается из совокупности процессуальных действий, совершение которых должно быть достаточным для достижения ее целей и

реализации задач. Соответственно, можно констатировать, что каждая стадия обладает признаком самостоятельности. Однако указанная самостоятельность является относительной в связи с тем, что стадии в целом составляют систему – совокупность взаимосвязанных между собой элементов, образующих единство (производство по делам об административных правонарушениях), они логически вытекают одна из другой, и, следовательно, автономно друг от друга существовать не могут, так как это будет препятствовать реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, считаем, что существует необходимость в уточнении понятия, признаков и системы стадий производства по делам об административных правонарушениях в целях систематизации и дополнения уже имеющихся знаний в указанной области. В этой связи представляет интерес теория понимания стадий в конституционном, гражданском и уголовном процессах.

В конституционном процессе стадией является «относительно единый комплекс процессуальных действий заявителей конституционного суда, участников судебно-конституционного процесса, протекающих во времени и направленных на решение конкретной процессуальной задачи»¹. Причем «последовательность наступления стадий преследует конечную цель – вынесение конституционным судом итогового решения по делу и его исполнение»². В их системе выделяются следующие стадии: 1) внесение обращения в Конституционный Суд РФ и его рассмотрение Секретариатом Конституционного Суда РФ; 2) предварительное рассмотрение обращения и его принятие / отказ в принятии обращения к рассмотрению; 3) подготовка к судебному разбирательству; 4) судебное

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учебное пособие. – М.: Закон и право, 1998 [Электронный ресурс]. URL: http://www.adhdportal.com/book_3280_chapter_60_1._Ponjatije_i_vidy_stadij_konstitucionnogo_sudoproizvodstva._Proessualnyesroki.html (дата обращения: 01.04.2018).

² Там же.

разбирательство; 5) принятие итогового решения, его провозглашение, опубликование и вступление в силу; 6) исполнение решения.¹

В гражданском процессе сформирована единая точка зрения относительно определения стадии, под которой понимается: «определенная часть, объединенная совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение самостоятельной цели»²; «совокупность процессуальных действий, объединенных какой-либо конечной целью»³; «совокупность процессуальных действий, направленных к одной цели: принятие заявлений, подготовка дела к судебному разбирательству, судебное разбирательство и т.д.»⁴; «совокупность ряда процессуальных действий, объединенных соответствующей процессуальной целью»⁵; «определенная часть, объединенная совокупностью процессуальных действий, направленных на достижение самостоятельной (окончательной) цели»⁶; «совокупность процессуальных действий, предназначенных для выполнения специфических задач и объединенных частной целью»⁷. Также стадии гражданского процесса характеризуются определенными задачами, а переход от одной стадии к другой оформляется в виде специального процессуального документа. Соответственно, их система выглядит следующим образом: 1) возбуждение производства по делу; 2) подготовка дела к судебному разбирательству; 3) судебное разбирательство; 4) пересмотр в апелляционном порядке; 5) пересмотр в кассационном порядке; 6) пересмотр судебного постановления в суде надзорной

¹ Там же.

² Лебедев М. Ю. Гражданский процесс: учебник для академического бакалавриата / М. Ю. Лебедев. – 8-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 19.

³ Власов А. А. Гражданский процесс: учебник и практикум для академического бакалавриата / А. А. Власов. – 9-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 33.

⁴ Учебник гражданского процесса / под ред. М.К. Треушникова. – М.: Спарк, 1996. С. 32

⁵ Гражданский процесс: учебник / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. – М.: Проспект, 1998. С. 8.

⁶ Гражданское процессуальное право России: учебник / отв. ред. М.С. Шакарян. – М.: Былина, 1998. С. 25.

⁷ Гражданское процессуальное право: учебник для академического бакалавриата / С. Ф. Афанасьев, А. И. Зайцев. – 6-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 21.

инстанции; 7) пересмотр вступивших в законную силу постановлений суда по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.¹

В уголовном процессе стадией производства считается: «относительно самостоятельные (обособленные) этапы процесса, имеющие свои начало и конец, цель, задачи и содержание, свой круг участников, их осуществляющих, а также специфический характер складывающихся между ними уголовно-процессуальных отношений»²; «этап производства по уголовному делу, который характеризуется особым кругом участников, а также различиями в сроках и видах решений»³. Специалистами в сфере уголовного процесса отмечается, что «каждая из стадий направлена на реализацию назначения уголовного судопроизводства, в основе всех стадий лежат единые принципы уголовного процесса»⁴. Кроме того, каждая из стадий характеризуется такими признаками, как: 1) цель и задачи, направленные на реализацию назначения уголовного судопроизводства; 2) круг участников, осуществляющих на данной стадии процесса предоставленные им полномочия; 3) содержание; 4) специфический характер складывающихся между участниками уголовно-процессуальных отношений; 5) начало и окончание процессуальной деятельности, которая осуществляется в установленные уголовно-процессуальным законом сроки; 6) итоговое процессуальное решение.⁵ В системе стадий уголовного процесса, как правило, выделяют: «возбуждение уголовного дела, предварительное расследование, подготовка уголовного дела к судебному заседанию, судебное

¹ См., например: Лебедев М.Ю. Указ. соч. С. 19-20; Власов А.А. Указ. соч. С. 33-34.

² Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1: учебник для академического бакалавриата / Т. Ю. Вилкова [и др.]; под общ. ред. Г. М. Резника. – 2-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 22.

³ Гриненко А. В. Уголовный процесс: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А. В. Гриненко. – 6-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 28.

⁴ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1 / Т.Ю. Вилкова [и др.]; под общ. ред. Г.М. Резника. С. 23.

⁵ Там же.

разбирательство, производство в суде второй инстанции, исполнение приговора, пересмотр решений, вступивших в законную силу»¹.

Таким образом, в обобщенном понимании в правовой науке сложилось представление о стадии, как о совокупности процессуальных действий, характеризующейся особым кругом участников, направленной на решение конкретных процессуальных задач и объединенной соответствующей процессуальной целью, признаками которой являются:

- процессуальные действия, совершаемые в определенном законом порядке;
- временной период, в рамках которого осуществляются процессуальные действия;
- особый круг участников;
- задачи и цели;
- итоговое процессуальное решение, обозначающее переход от одной стадии к другой.

Следовательно, в рамках сложившегося общего научного представления также должен формироваться подход к стадиям производства по делам об административных правонарушениях в административном процессе. Однако следует учитывать, что ближе к концепции КоАП РФ являются положения Уголовно-процессуального кодекса РФ² (далее – УПК РФ). Это обусловлено тем, что «процессуальные нормы и того, и другого закона регламентируют порядок применения государственного принуждения»³. Кроме того, в решениях Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ не раз отмечалось, что «положения судебных постановлений по уголовным делам применимы к производству по делам об

¹ Уголовный процесс: учебное пособие для вузов / Н. С. Манова, Ю. В. Францифоров. – 10-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 10-11.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921.

³ Мартынов А.В. Указ. соч. С. 126.

административных правонарушениях, в рамках которых решается вопрос об административной ответственности и наказании лиц»¹, а также что, «будучи разновидностями публично-правовой ответственности, административная и уголовная ответственности имеют некий базис, который основывается на схожих целях и принципах для обоих видов ответственности, указанных выше»².

В частности, общепризнанными принципами привлечения к административной и уголовной ответственности являются: наличие вины; принцип справедливости; равенство всех перед законом; необходимость, пропорциональность и соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям. Также административная и уголовная ответственность преследуют общую цель охраны публичных интересов, прежде всего, защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка.

Соответственно, из указанного блока целей и принципов административной и уголовной ответственности вытекает ряд важных процессуальных прав граждан, которые должны гарантироваться и соблюдаться при осуществлении уголовного производства и производства по делам об административных правонарушениях. Среди них следует отметить право на равенство перед законом и судом; право на гарантию судебной защиты прав и свобод граждан; право на получение квалифицированной юридической помощи; запрет на лишение права гражданина на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых дело гражданина отнесено законом; недопущение при осуществлении правосудия использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона и др.

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 № 89-Ад06-1 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1622485897036156180282478056&cacheid=14B6AADCB507BA20E79B873ABD8F99&mode=splus&base=ARB002&n=48430&rnd=0.28546010508589614#009738452046642299> (дата обращения: 02.04.2018).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 20-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 1.7 и п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // СЗ РФ. 2015. № 30. Ст. 4657.

Безусловно, такого рода суждения могут быть подвергнуты критике. Однако вместе с тем следует помнить, что «не являясь законодательным органом, Конституционный Суд тем не менее принимает важнейшие положения, трансформирующиеся впоследствии в полноценные нормы права, а также разъясняет и толкует законодательные положения, придавая им более точный и понятный смысл»¹.

Принимая во внимание выше отмеченное и основывая свои научные взгляды на комплексном (на основе управленческого) подходе понимания административного процесса, как «деятельности, включающей процессуальные формы рассмотрения субъектом публичного управления индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления и деятельности суда по рассмотрению административных дел»², считаем, что *под стадией производства по делам об административных правонарушениях* следует понимать относительно самостоятельную часть производства, состоящую из совокупности последовательно совершаемых процессуальных действий, необходимых не только для реализации ее целей и задач, а также принятия завершающего процессуального решения, но и достижения общих задач производства по делам об административных правонарушениях и гарантии соблюдения прав лиц, участвующих в деле. Среди *признаков стадии производства по делам об административных правонарушениях*, позволяющих в полной мере отразить ее сущность, следует выделить:

- 1) относительную самостоятельность;
- 2) специальные цели и задачи, которые играют ключевую роль в определении значения стадии;
- 3) наличие определенного круга субъектов;

¹ Ломакина Л.А. Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на развитие законодательства об административной ответственности // Журнал российского права. – 2012. – № 2 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.04.2018).

² См. подробнее: Административно-процессуальное право: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. С. 15-16.

- 4) строгий процессуальный порядок действий, регламентированный КоАП РФ;
- 5) наличие процессуальных актов, завершающих стадию;
- 6) установленный законом процессуальный срок реализации стадии.

Помимо уточнения вопросов о понятии и признаках стадии производства в административном процессе научного переосмысления требует их система. В большинстве случаев, с точки зрения теории, как это уже было приведено выше, ученые в области административного права и процесса не выделяют подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве отдельной стадии производства за редким исключением¹. Она рассматривается в качестве этапа стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

Согласимся с профессором А.В. Мартыновым, что «такое положение нельзя назвать правильным, поскольку ... в правоприменительной практике абсолютно определенно выделяется самостоятельная стадия подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении»². Помимо этого, в конституционном, гражданском и уголовном процессах не существует такого рода правовой неопределенности в отношении подготовки к рассмотрению дела. В них однозначно подготовка к рассмотрению дела признается отдельной стадией, а в соответствующих нормативно-правовых актах подробным образом

¹ Прим.: Л.А. Тихомирова в одном из учебных пособий указывает, что в производстве по делам об административных правонарушениях существуют стадии возбуждения дела об административном правонарушении, подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, рассмотрения дела об административном правонарушении, пересмотра постановлений и решений по делам об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении (Л.А. Тихомирова. Порядок привлечения к административной ответственности: учебное пособие. – Москва: АТИСО, 2010. – 307 с.). А.В. Мартынов отмечает, что существуют основания для теоретико-правового выделения подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве самостоятельной стадии производства (Мартынов А.В. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении: теоретические и практические пробелы // Правотворческий и правоприменительный процессы: теория, практика, проблемы: сборник статей участников межвузовского круглого стола / под ред. доцента, к.ю.н. Т.К. Зарубицкой. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2008. С. 121-136; Мартынов А.В. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делу об административном правонарушении // Актуальные проблемы административного законодательства: сборник научных статей / отв. ред. Ю.Н. Мильшин. – Саратов: Саратовский юридический ин-т МВД России, 2009. С. 100-108. Издательство: Саратовский юридический ин-т МВД России

² Мартынов А.В. Указ. соч. С. 122.

регламентируются ее основные положения. Кроме того, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении отвечает критериям выделения стадий производства, а также соответствует признакам стадии.

Первые разработки критериев выделения стадий производства в административной науке связаны с именами таких известных ученых, как В.Д. Сорокин, И.Я. Дюрягин, И.А. Галаган. Сорокин В.Д. к критериям выделения стадий предлагал применять их фактическую и юридическую сущность.¹ И.Я. Дюрягин критерии выделения стадий видел в их логической последовательности и функциональном характере.² И.А. Галаган относил к ним характер и форму процессуальной деятельности, цели и задачи, присущие стадии, круг субъектов, осуществляющих стадию, процессуальные последствия реализации стадии.³

На современном этапе крупных научных исследований, посвященных критериям выделения стадий производства, практически не проводится. Всё большее распространение получает позиция, согласно которой признаки стадии производства одновременно являются и критериями ее выделения. Некоторые из современных ученых предлагают признавать в качестве критериев выделения стадий «целевой, субъектный, формальный, документарный и временной критерии»⁴; либо «совокупность правовых, информационных, управленческих и иных критериев»⁵. Однако выделяемые ими критерии также формулируются из признаков стадии производства. На наш взгляд, смешение данных дефиниций является не совсем верным, а складывающаяся тенденция не влияет положительным образом на развитие научных взглядов административного права и административного процесса, а также их отдельных институтов. Не имея своей задачей вступать в

¹ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М.: Юридическая литература, 1972. С. 166-172.

² Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. – М.: Юридическая литература, 1973. С. 50

³ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж: Воронежский университет, 1976. С. 88-90.

⁴ Булгаков А.Н. Указ. соч. С. 66.

⁵ Зув Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2004. С. 23.

научную полемику относительно критериев выделения стадий производства и будучи солидарными с позициями В.Д. Сорокина и И.Я. Дюрягина, считаем, что следует обращать внимание при формулировании выводов также на *фактическую необходимость в процессуальном обособлении в качестве стадии производства, обусловленную сложившейся практикой применения.*

Такой критерий, как фактическая и юридическая сущность, проявляется в соответствии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении признакам стадии производства по делам об административных правонарушениях. Рассмотрим их более подробно.

Ключевую роль среди них в определении значения стадии играют цели и задачи. Толковые словари русского языка определяют цель, как «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»¹; «конечное желание, стремление, намеренье, чего кто силится достигнуть»². В теории права под правовой (юридической) целью понимают:

- «будущий результат, то, к чему стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности»³;
- «идеально предполагаемую и гарантированную государством модель какого-либо социального состояния или процесса, к достижению которой при помощи правовых средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности».⁴

Полагаем, что при определении цели стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении также необходимо руководствоваться рядом ее характерных особенностей:

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. С. 873.

² Даль В. Толковый словарь живаго великорускаго языка [Электронный ресурс]. URL: <http://slovardalja.net/> (дата обращения: 01.04.2018).

³ Теория государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист, 2004. С. 221.

⁴ Мызникова Е.А. Цели в праве: теоретико-правовой анализ: автореферат дис. ...канд. юрид. наук. – Краснодар, 2011. – С. 10.

1) Реализацию цели подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении обеспечивают субъекты административно-процессуальных отношений.

2) Цель подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении должна соответствовать цели производства по делам об административных правонарушениях (соблюдение прав и законных интересов субъектов административно-юрисдикционных отношений) и способствовать ее реализации.

3) Цель подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении достигается путем реализации задач, содержание которых вытекает из совершаемых процессуальных действиях на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Задачи являются средствами достижения правовой (юридической) цели и представляют собой «вопрос, требующий разрешения, то, что задано для решения»¹; «то, что требует исполнения»². КоАП РФ в статье 29.1 закрепляет процессуальные действия, совершаемые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, на основании анализа которых можно выделить несколько *классификаций задач подготовки*.

Первым основанием классификации задач служат выполняемые подготовкой к рассмотрению дела функции в производстве по делам об административных правонарушениях. В настоящем диссертационном исследовании под *функциями стадии* понимаются основные направления воздействия стадии на административно-процессуальные отношения, складывающиеся в рамках производства по индивидуально конкретному делу, в которых раскрывается ее сущность и процессуальное значение в производстве по делам об административных

¹ Ушаков Д.Н. Толковый словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения: 01.04.2018).

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 203.

правонарушениях. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении имеет важное процессуальное значение для законного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.¹ Ее проведение является *обязательным* по любому делу об административном правонарушении не зависимо от вида производства по делам об административных правонарушениях (обычного, упрощенного, усложненного), так как при подготовке к рассмотрению дела «решаются вопросы, влияющие на дальнейший ход процесса»². От надлежащего проведения подготовки к рассмотрению дела зависит обеспечение реализации принципа процессуальной экономии в производстве по делам об административных правонарушениях, а от качества ее проведения – правильное определение юридически значимых обстоятельств дела об административном правонарушении.

Она не допускает дальнейшего разбирательства по делу в случае, если возбуждение дела об административном правонарушении или административное расследование осуществлялись необоснованно и незаконно. Кроме того, выявляя ошибки предыдущих стадий, она способствует повышению качества их реализации, фактически являясь «фильтром», который отсеивает дела об административных правонарушениях, не готовых к рассмотрению по существу ввиду серьезных недостатков при их начальном производстве. Подготовка к рассмотрению дела также выступает одной из гарантий обеспечения защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в производстве по делу. Осуществляемые на ней действия подготовительного характера создают все необходимые условия для эффективного, правильного и своевременного рассмотрения дела по существу. Следовательно,

¹ Данилов Д.Б. Отдельные коллизии при возбуждении и подготовке к судебному разбирательству дел об административном правонарушении за незаконное использование товарного знака в арбитражном суде: теоретические и практические вопросы // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – № 12 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.04.2018)

² Бахрах Д.Н., Мещерякова Т.Р. Проблемы установления и соблюдения сроков рассмотрения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2011. – № 1 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.04.2018)

подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении одновременно является предпосылкой для стадии рассмотрения дела по существу и содержит контрольные механизмы для проверки деятельности на стадиях возбуждения и административного расследования. В этом и заключается ее ключевое значение в производстве по делам об административных правонарушениях.

Учитывая, что через функции стадий определяется их процессуальное значение, можно прийти к выводу – подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении выполняет две основные функции в производстве по делам об административных правонарушениях – проверочную и подготовительную. Проверочная функция заключается в осуществлении контроля за законностью действий органов и должностных лиц на стадиях возбуждения дела об административном правонарушении и административного расследования. В свою очередь подготовительная функция характеризуется выполнением совокупности процессуальных действий в установленном законом порядке, которые позволяют подготовить надлежащим образом дело об административном правонарушении к его разрешению по существу на стадии рассмотрения. Возвращаясь к аргументации выделения подготовки к рассмотрению дела в качестве отдельной стадии производства, следует указать, что приведенные доводы также подтверждают ее соответствие такому критерию выделения стадий, как логическая последовательность и функциональный характер стадии.

Принимая во внимание, что функции всегда направлены на осуществление конкретных задач, а задачи, в свою очередь обуславливают существование функций и определяют их содержание, то в зависимости от функций подготовки к рассмотрению дела в производстве по делам об административных правонарушениях можно выделить аналогичные задачи подготовки к рассмотрению

дела об административном правонарушении.¹ *К проверочным задачам относятся:* проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу. *Подготовительные задачи заключаются в:* проверке компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; выяснении наличия ходатайств и отводов; выяснении наличия обстоятельств, исключающих производство по делу; вынесении одного из определений (ст. 29.4 КоАП РФ) по итогам стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Вторым основанием классификации является – в зависимости от реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ). Следовательно, можно выделить такие задачи подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, как:

- способствующие разрешению дела в соответствии с законом, среди которых: проверка компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; выяснение наличия обстоятельств, исключающих производство по делу;
- способствующие объективному выяснению обстоятельств каждого дела: выяснение наличия ходатайств и отводов;
- способствующие полному выяснению обстоятельств каждого дела: проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу.

¹ См. подробнее: Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник / Л.А. Морозова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2010. – 510 с.

4) Достижение цели подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении способствует дальнейшему эффективному продвижению дела об административном правонарушении от одной стадии производства к другой.

Таким образом, считаем, что *основной целью подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении* выступает создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

Субъектами подготовки к рассмотрению дела являются судья, орган, должностное лицо, уполномоченное рассматривать дело об административном правонарушении; лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель; потерпевший, его законный представитель; защитник лица, привлекаемого к административной ответственности, представитель потерпевшего; переводчик; прокурор.

Процессуальный порядок действий подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении определен КоАП РФ и осуществляется в строгой последовательности, указанной в статьях 29.1 – 29.4 КоАП РФ. Подробнее правовой статус субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела и основные процессуальные действия, совершаемые в рамках указанной стадии, исследованы в §3 настоящей главы и §1 главы 2.

Еще одним признаком стадии являются завершающие ее *процессуальные акты*. В статье 29.4 КоАП РФ изложено порядка девяти решений, принимаемых судьями, органами и должностными лицами, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении на стадии подготовки к рассмотрению дела:

- определение о назначении времени и места рассмотрения дела;
- определение о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 – 25.10 КоАП РФ;

- определение об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу;
- определение о назначении экспертизы;
- определение об отложении рассмотрения дела;
- определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол;
- определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности;
- определение о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмене ареста, наложенного на имущество;
- определение о приводе лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ;
- постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

И наконец, последним признаком стадии производства по делам об административных правонарушениях выступает *процессуальный срок реализации стадии*. Под процессуальным сроком понимается «предусмотренный законом либо назначаемый судом определенный промежуток или период времени, с которым закон связывает возможность (необходимость) совершения конкретных действий либо наступление иных правовых последствий»¹. КоАП РФ определяет процессуальные сроки в целом применительно к подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении и к рассмотрению дела по существу. В зависимости от субъекта, правомочного рассматривать дело, по общему правилу они составляют либо пятнадцатидневный, либо двухмесячный срок со дня получения

¹ Головки В.В., Москаленко С.С. К вопросу о совершенствовании применения процессуальных сроков по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2003. – № 5. С. 236.

протокола об административном правонарушении и других материалов дела с возможностью их продления не более чем на один месяц.

Таким образом, уместно отметить, что подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении имеет все основания на ее выделение в качестве отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Следовательно, *подготовкой к рассмотрению дела об административном правонарушении является* относительно самостоятельная обязательная стадия производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся в осуществлении в строгом соответствии с законом совокупности процессуальных действий субъектами административно-процессуальных отношений в целях создания всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу. Исходя из этого, правомерно, на наш взгляд, уточнить систему стадий производства посредством включения в нее подготовки к рассмотрению дела. Соответственно, *система стадий производства* по делам об административных правонарушениях представляет собой:

- 1) возбуждение дела;
- 2) административное расследование;
- 3) подготовку к рассмотрению дела;
- 4) рассмотрение дела по существу;
- 5) рассмотрение жалобы или протеста на не вступившие в законную силу решение по существу дела;
- 6) рассмотрение жалобы или протеста на вступившие в законную силу решение по существу дела;
- 7) исполнение решения по делу.

Подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. Стадия производства по делам об административных правонарушениях – это относительно самостоятельная часть производства, состоящая из совокупности последовательно совершаемых процессуальных действий, необходимых не только для реализации ее целей и задач, а также принятия завершающего процессуального решения, но и достижения общих задач производства по делам об административных правонарушениях и гарантии соблюдения прав лиц, участвующих в деле.

2. Признаками стадии производства по делам об административных правонарушениях являются: относительная самостоятельность; специальные цели и задачи, которые играют ключевую роль в определении назначения стадии; наличие определенного круга субъектов; строгий процессуальный порядок действий, регламентированный КоАП РФ; наличие процессуальных актов, завершающих стадию; установленный законом процессуальный срок реализации стадии.

3. Функции стадии производства по делам об административных правонарушениях – это основные направления воздействия стадии на административно-процессуальные отношения, складывающиеся в рамках производства по индивидуально конкретному делу, в которых раскрывается ее сущность и процессуальное значение в производстве по делам об административных правонарушениях.

4. Система стадий производства по делам об административных правонарушениях представляет собой следующий порядок:

- 1) возбуждение дела;
- 2) административное расследование;
- 3) подготовка к рассмотрению дела;
- 4) рассмотрение дела по существу;
- 5) рассмотрение жалобы или протеста на не вступившие в законную силу решение по существу дела;

6) рассмотрение жалобы или протеста на вступившие в законную силу решение по существу дела;

7) исполнение решения по делу.

5. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении имеет теоретико-правовые основания для ее выделения в качестве стадии производства по делам об административных правонарушениях в связи с ее соответствием следующим критериям выделения стадий, существующим в теории административного процесса:

а) фактическая и юридическая сущность, которая выражается в соответствии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении признакам стадии производства;

б) логическая последовательность и функциональный характер, которые объясняются тем, что: во-первых, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляет контроль за законностью действий органов и должностных лиц на стадиях возбуждения дела и административного расследования (проверочная функция стадии); во-вторых, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении характеризуется выполнением совокупности процессуальных действий в установленном законом порядке, которые позволяют подготовить надлежащим образом дело об административном правонарушении к его разрешению по существу на стадии рассмотрения (подготовительная функция стадии).

6. Подготовкой к рассмотрению дела об административном правонарушении является относительно самостоятельная обязательная стадия производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся в осуществлении в строгом соответствии с законом совокупности процессуальных действий субъектами административно-процессуальных отношений в целях создания всех необходимых

условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

7. В целях систематизации и обобщения знаний приводится классификация задач стадии подготовки к рассмотрению дела в зависимости от:

1) функций подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в производстве по делам об административных правонарушениях. Они разделяются на проверочные (проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу) и подготовительные (проверка компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; выяснение наличия ходатайств и отводов; выяснение наличия обстоятельств, исключающих производство по делу; вынесение одного из определений (ст. 29.4 КоАП РФ) по итогам стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении).

2) реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ). Среди них выделяют задачи: способствующие разрешению дела в соответствии с законом (проверка компетенции судьи, органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело; проверка правильности составления протокола об административном правонарушении; проверка правильности оформления иных материалов дела; выяснение наличия обстоятельств, исключающих производство по делу); способствующие объективному выяснению обстоятельств каждого дела (выяснение наличия ходатайств и отводов); способствующие полному выяснению обстоятельств каждого дела (проверка достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу).

8. Основной целью стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

§2. Характеристика правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

Существенное переосмысление правового регулирования института административной ответственности произошло в 70-80-х годах прошлого столетия, и обуславливалось необходимостью кодификации законодательства, так как в стране на тот момент насчитывалось свыше 500 нормативных актов по административной ответственности.¹ Результатом явились введенные в действие с 1 марта 1980 года Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях² (далее – Основы законодательства). Примечательным являлся факт, что изначально в названии использовался термин «административная ответственность», который впоследствии при работе подкомиссий и рабочих групп по созданию проекта Основ законодательства был изменен на «административные правонарушения». Основы законодательства представляли собой «комплексный нормативно-правовой акт, включающий материальные, процессуальные и

¹ См.: Студеникина М.С. Характерные черты и основные тенденции развития законодательства об административной ответственности на современном этапе // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Сборник научных трудов. Горький, 1981. С. 13-23.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) // Ведомости ВС СССР. 1980. № 44. Ст. 909.

компетенционные нормы права»¹, в которых были определены и установлены общие положения этого законодательства.

Производству по делам об административных правонарушениях был посвящен раздел IV Основ законодательства. Общие правила рассмотрения дела об административном правонарушении регламентировала статья 36. Основы законодательства «стали первым кодифицированным государственным актом об административных правонарушениях союзного значения. Они создали правовые предпосылки для кодификации республиканских законодательств об административных правонарушениях, в том числе и в РСФСР»².

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях³ (далее – КоАП РСФСР) был принят в 1984 году. Ввиду того что в теории административного права превалировала позиция, согласно которой подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении является этапом стадии рассмотрения дела⁴, в главу 21 «Рассмотрение дел об административных правонарушениях» КоАП РСФСР была включена единственная статья, регламентировавшая данный вопрос:

«Орган (должностное лицо) при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешает следующие вопросы:

- 1) относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) правильно ли составлены протокол и другие материалы дела об административном правонарушении;
- 3) извещены ли лица, участвующие в рассмотрении дела, о времени и месте его рассмотрения;

¹ Складов И.А. Институт административной ответственности и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сборник научных трудов. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. С. 10.

² Там же.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

⁴ См., например: Административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575 с.; Административное право / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. С. 609; Лебедева Е.А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях // Журнал российского права. – 2012. - № 9 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 24.04.2018).

- 4) истребованы ли необходимые дополнительные материалы;
- 5) о ходатайствах лица, привлекаемого к административной ответственности, потерпевшего, законных представителей, адвоката»¹.

«Существенные изменения, произошедшие в России в начале девяностых годов, обусловили новые направления в развитии законодательства об административной ответственности таким образом, что многие компетенционные нормы КоАП РСФСР оказались «мертвыми», поскольку Конституция Российской Федерации сформировала новую систему органов публичной власти, установила новые принципы экономической деятельности, провозгласила приоритет прав и свобод человека и гражданина, определила новые направления развития законодательства применительно к целям правового государства».² В результате чего была организована работа над проектом нового Кодекса об административных правонарушениях, который вступил в действие 30 декабря 2001 года. В отличие от КоАП РСФСР в новом кодексе был установлен порядок рассмотрения ходатайств лиц, участвующих в деле; лицо, привлекаемое к административной ответственности, и потерпевший приобрели право пользоваться помощью защитника или представителя в лице адвоката либо иного лица; у лиц, участвующих в деле, появилось право заявления отвода судье, органу, должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении; «впервые ... в кодексе были определены обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом»³.

Помимо этого, в действующем КоАП РФ нашла отражение норма, согласно которой законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП

¹ Статья 255 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Там же.

² Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. - № 9 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 24.04.2018).

³ Салищева Н.Г. О процессуальных проблемах Кодекса РФ об административных правонарушениях. – М.: Московский университет МВД России. 2003 // Н.Г. Салищева. Избранное. – М.: Российская академия правосудия, 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, принятых в соответствии с КоАП РФ. Причем к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление порядка производства по делам об административных правонарушениях, а к ведению субъектов Российской Федерации – организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. В связи с этим возникает закономерный вопрос о содержании таких категорий, как «установление порядка производства по делам об административных правонарушениях» и «организация производства по делам об административных правонарушениях».

Исходя из значения слова «порядок»¹ и юридического контекста термина, законодатель под категорией «установление порядка производства по делам об административных правонарушениях» понимает нормативное закрепление последовательного хода производства по делам об административных правонарушениях и правил его осуществления. Термин «организация, организовать» подразумевает под собой «планомерное, продуманное устройство, внутреннюю дисциплину, подготовку, налаживание чего-либо»². В юридической литературе позиций, касающихся толкования рассматриваемого понятия, практически не встречается, хотя отсутствие его разъяснения со стороны законодателя вызывало замечания некоторых ученых в области административного права³.

Попытка разъяснения категории «организация производства по делам об административных правонарушениях» была предпринята О.В. Панковой, которая считает, что «в данном случае речь может идти о формировании, определении

¹ См. подробнее: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 566.

² Там же. С. 458-459.

³ См., например: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М., 2011 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 25.04.2018).

структуры и состава коллегиальных органов, органов, созданных в соответствии с законом субъекта РФ»¹. На наш взгляд, мнение О.В. Панковой справедливо отражает суть рассматриваемого понятия. Указанное суждение также подтверждается общей тенденцией регламентации в КоАП либо законах об административной ответственности субъектов РФ создания административных органов субъектов РФ и закреплении их полномочий в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Так, при анализе административного законодательства субъектов РФ было выявлено, что в 80 из них² созданы такие административные органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, как административные комиссии. Наряду с этим, в большинстве субъектов РФ функции по рассмотрению дел об административных правонарушениях также возложены на уполномоченных в соответствии с законодательством органы исполнительной власти субъектов РФ, мировых судей и комиссии по делам несовершеннолетних.

Однако полагаем, что к указанной категории также можно отнести нормы, определяющие порядок упразднения, реорганизации, переподчинения органов, их структурных подразделений, должностных лиц, порядок передачи функций указанных органов до внесения соответствующих изменений в законодательство субъекта Российской Федерации в случае их реорганизации либо упразднения по рассмотрению подведомственных им дел иным органам, их структурным подразделениям, должностным лицам. Такого рода положения не являются распространенными в административном законодательстве субъектов РФ, но все же встречаются. В частности, в Законе Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215

¹ Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. – М.: Статут, 2014 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 25.04.2018).

² Примечание: указанные административные органы созданы во всех субъектах РФ за исключением: Республики Адыгея, Республики Бурятия, Республики Коми, Калининградской области, Магаданской области, Тюменской области, Ульяновской области.

«Об административных правонарушениях»¹ предусмотрена статья 6, в которой закрепляется подведомственность дел об административных правонарушениях в случае упразднения, реорганизации или переименования органов (должностей должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В Законе Республики Марий Эл от 04 декабря 2002 г. № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл»² в статье 2 указывается, что подведомственность дел об административных правонарушениях в случае упразднения или переименования органов (должностей, должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определяется в соответствии с КоАП РФ. В Законе Чукотского автономного округа от 06 июня 2008 г. № 69-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» к статье 11 имеется примечание следующего содержания: «При подведомственности дел об административных правонарушениях различным органам и мировым судьям Чукотского автономного округа материалы могут быть направлены соответствующему мировому судье в случаях, если его рассмотрение уполномоченным органом, к которому поступило на рассмотрение дело о таком административном правонарушении, не представляется возможным в связи с отсутствием кворума либо уполномоченный орган не создан или прекратил свою деятельность по причинам, установленным федеральными законами и законами Чукотского автономного округа»³. В Законе Калужской области от 28 февраля 2011

¹ Закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 «Об административных правонарушениях» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802012235> (дата обращения: 20.09.2018).

² Закон Республики Марий Эл от 04 декабря 2002 г. № 43-З «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802001340> (дата обращения: 20.09.2018).

³ Закон Чукотского автономного округа от 06 июня 2008 г. № 69-ОЗ «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» // Электронный фонд правовой и

г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области»¹ предусмотрен отдельный раздел, посвященный организации производства по делам об административных правонарушениях, который включает в себя особенности возбуждения дела об административном правонарушении.

В целом можно констатировать, что административное законодательство субъектов РФ в части регулирования вопросов производства по делам об административных правонарушениях приведено в соответствие КоАП РФ. Во всех субъектах РФ административное законодательство содержит либо из его контекста вытекает, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется в порядке, установленном КоАП РФ. Следовательно, исходя из выше сказанного, можно заключить, что установление порядка реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении возможно только на уровне федерального законодательства – в КоАП РФ.

Однако это не в полной мере соответствует действительности. В частности, в ч. 1 ст. 205 Арбитражно-процессуального кодекса Российской Федерации² (далее – АПК РФ) указывается на обязательность проведения подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, при этом нормы КоАП РФ согласно ч. 1 ст. 202 АПК РФ применяются в части, не урегулированной АПК РФ. Учитывая, что АПК РФ содержит более детальную регламентацию порядка проведения подготовки к рассмотрению дела, на практике подготовка осуществляется по правилам главы 14 АПК РФ. В связи с этим возникает ситуация, когда привлечение к административной ответственности фактически происходит по разным правилам в рамках единого производства, что, безусловно, противоречит его принципам. Кроме

нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819056057> (дата обращения: 20.09.2018).

¹ Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ «Об административных правонарушениях в Калужской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/972217345> (дата обращения: 20.09.2018).

² Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

того, такое двойственное правовое регулирование порождает множество пробелов и коллизий, которые не раз отмечались исследователями, но на практике так и не были разрешены.

Большинство из них¹ в первую очередь обращает внимание на проблему расхождения терминологии, «которая искажает понятийный аппарат, принятый в КоАП РФ»²: итоговым документом в КоАП РФ является постановление по делу, а в АПК РФ – решение; в КоАП РФ говорится о протоколе об административном правонарушении как ключевом документе, в АПК РФ – о заявлении о привлечении к административной ответственности как основном документе, к которому прилагается протокол об административном правонарушении и т.д. Кроме того, нельзя не согласиться с тем, что норма, закрепленная в ч. 1 ст. 202 АПК РФ и устанавливающая правило, согласно которому дела о привлечении к административной ответственности, отнесенные к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, предусмотренным АПК РФ, не учитывает особенностей административного процесса, «который воспринял принципы состязательности и открытости, но в силу своей специфики не может рассматриваться как исковое производство»³. В связи с этим в практике применения возникают серьезные проблемы, связанные с передачей дел по подведомственности из судов общей юрисдикции в арбитражные суды в случае, если в процессе подготовки к рассмотрению дела выявится ошибка в определении подведомственности, а также при направлении материалов дела органами или должностными лицами в арбитражные суды – зачастую «органы

¹ См. подробнее: Данилов Д.Б. Отдельные коллизии при возбуждении и подготовке к судебному разбирательству дел об административном правонарушении за незаконное использование товарного знака в арбитражном суде: теоретические и практические вопросы // Там же; Косоногова О.В. Рассмотрение судьями арбитражных дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2006. – 282 с.; Салищева Н.Г. О процессуальных проблемах Кодекса РФ об административных правонарушениях. – М.: Московский университет МВД России. 2003 // Там же; Шайхутдинова Т.В., Зырянов С.М. Рассмотрение дел об административных правонарушениях требует оптимизации // Административное право и процесс. – 2009. – № 3. – С. 25-27.

² Салищева Н.Г. Там же.

³ Салищева Н.Г. Там же.

прокуратуры и внутренних дел направляют в суды материалы, но каких-либо заявлений, отвечающих требованиям ст. 204 АПК РФ, не прилагается»¹. Помимо этого, расхождение терминологии приводит к несоответствию положений КоАП РФ и АПК РФ относительно вопроса о моменте начала отсчета срока рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, в ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ указывается, что указанный срок начинает течь со дня получения судьей, органом, должностным лицом протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в АПК РФ ч. 1 ст. 205 устанавливает, что – со дня поступления в арбитражный суд заявления о привлечении к административной ответственности. Следует согласиться с суждениями Д.Б. Данилова, что вызывает вопрос также возможность судьи арбитражного суда реализовать полномочие, указанное в п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, и вернуть протокол органу, составившему его, для устранения недостатков, так как если при рассмотрении дела в порядке КоАП РФ «протоколу принадлежит главенствующая роль, то при рассмотрении дела арбитражным судом протокол выступает одним из доказательств, которое может быть признано недопустимым»². Безусловно, все выше отмеченное негативным образом влияет на порядок рассмотрения дела об административном правонарушении и усложняет деятельность судьи, органа, должностного лица, уполномоченных его рассматривать. Однако более значимым является нарушение прав, свобод и законных интересов участников производства.

Фактически сложилась ситуация неправомерного применения процессуальных норм частного права к правоотношениям сугубо публичного характера. Хотя, как справедливо отмечает Н.Г. Салищева, нормы КоАП РФ, определяющие все стадии производства по делам об административных правонарушениях, рассчитаны на применение как судьями, так и органами и должностными лицами,

¹ Данилов Д.Б. Там же.

² Там же.

уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, и все необходимые для этого процессуальные правила, пусть даже и в минимальном объеме, включены в КоАП РФ.¹ Принимая во внимание, что в условиях существующей правовой действительности невозможно одновременно исключить из АПК РФ нормы, регламентирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, в первую очередь, в связи с отсутствием системы административных судов, считаем необходимым установить некие переходные положения. А именно, необходимо ввести правило, устанавливающее, что подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляется только на основании положений КоАП РФ независимо от того, каким судьей, органом, должностным лицом оно подлежит рассмотрению, исключив из АПК РФ нормы, позволяющие первоочередно применять правила, установленные главой 14 АПК РФ, но закрепив возможность использовать нормы АПК РФ (ввиду специфики арбитражных судов) при подготовке к рассмотрению дела в части, не урегулированной КоАП РФ. Тем самым вопрос о неправомерной регламентации процессуальными нормами частного права правоотношений, имеющих публичный характер, в некотором смысле будет разрешен, а также это позволит уменьшить коллизионность и пробельность правовой регламентации подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. Однако из этого закономерно возникает вопрос о необходимости внесения изменения в структуру действующего КоАП РФ посредством введения отдельной главы, посвященной подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, как это сделано в Гражданском процессуальном кодексе РФ² (далее – ГПК РФ) (глава 14 «Подготовка к судебному разбирательству»), АПК РФ (глава 14 «Подготовка к

¹ См. подробнее: Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России // Н.Г. Салищева. Избранное. – М.: Российская академия правосудия, 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

судебному разбирательству)), УПК РФ (глава 33 «Общий порядок подготовки к судебному заседанию»).

В настоящее время в действующем КоАП РФ подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении предусматривается статьями 29.1 – 29.4 главы 29, посвященной рассмотрению дела об административном правонарушении в целом. С.А. Голубок отмечает, что «процедура рассмотрения дела (автор относит к ней также подготовку к рассмотрению дела – *прим. автора*) об административном правонарушении ... регламентирована нормами главы 29 КоАП РФ максимально лаконично. Она лишена стадийности ...»¹. Кроме того, многие процессуальные нормы требуют своей доработки. Данные суждения подтверждаются также результатами проведенного нами опроса (*см. приложение 1*) судей, органов, должностных, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. По его результатам (*см. приложение 2*) было установлено следующее: 96 % опрошенных высказалось о том, что правовое регламентирование подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является недостаточным; причем 89 % опрошенных считают, что подготовку к рассмотрению дела следует выделить в отдельную главу КоАП РФ для эффективности достижения ее целей и назначения; 71 % опрошенных полагает, что процессуальные действия, проводимые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, требуют своего законодательного совершенствования.

Безусловно, в отличие от КоАП РСФСР современные нормы, касающиеся подготовки к рассмотрению, подверглись существенному изменению:

– расширился перечень вопросов, подлежащих выяснению, были уточнены некоторые их формулировки;

¹ Голубок С.А. Кодекс об административных правонарушениях: небывалое бывает...» // Закон. – 2012. – № 2 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 26.04.2018).

- судьи получили полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в рамках своей компетенции;
- появились нормы, гарантирующие соблюдение прав и законных интересов лиц, участвующих в производстве, а также способствующие объективному выяснению обстоятельств каждого дела об административном правонарушении;
- получили регламентацию процессуальные акты, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Однако, не смотря на это, судья, орган, должностное лицо, уполномоченные на рассмотрение дела, в связи с отсутствием детальной правовой регламентации некоторых аспектов подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении «вынуждены руководствоваться не положениями КоАП РФ, а аналогией права и многочисленными разъяснениями вышестоящих ... органов, которые зачастую противоречат друг другу»¹.

Правовое регулирование подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении на современном этапе развития законодательства вызывает некоторые трудности. Общая регламентация двух фактически самостоятельных стадий производства по делам об административных правонарушениях – стадии подготовки к рассмотрению дела и рассмотрения дела по существу, влечет серьезные последствия и способствует возникновению сложностей в практической деятельности при их разграничении, приводя к ошибкам в правоприменении. Таким образом, главная цель стадии подготовки к рассмотрению дела – создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела по существу, в полной мере не достигается.

¹ Кононов П.И., Чепурных М.В. Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 5 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 26.04.2018).

В результате чего органам в целях разъяснения некоторых проблемных вопросов применения норм КоАП РФ в части подготовки к рассмотрению дела (и не только подготовки) приходится прибегать к разработке своих подзаконных нормативно правовых актов. Так, вопросы подготовки в части, не урегулированной КоАП РФ, нашли свое разъяснение в Административном регламенте исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения¹, Административном регламенте Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации², Административном регламенте исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства³, Регламенте взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при

¹ Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2017. № 232.

² Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.

³ Приказ Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» // Российская газета. 2014. № 275.

выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации¹.

Примечательным является, что в деятельности некоторых органов исполнительной власти применяются также акты, не обладающие нормативным правовым характером. В частности, Роспотребнадзору рекомендовано при рассмотрении дела об административном правонарушении следовать разъяснениям, которые даны в письме от 20 июня 2005 г. № 0100/4686-05-32 «О реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»².

Для судов нижестоящих уровней в целях обеспечения единообразия судебной практики разрабатываются руководящие разъяснения Верховного Суда Российской Федерации и Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Среди них можно выделить Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³, Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»⁴, Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об

¹ Приказ МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 от 03.11.2006 «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации» // Российская газета. 2006. № 280.

² Письмо от 20 июня 2005 г. № 0100/4686-05-32 «О реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // опубликовано не было [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=163862340401533486914389498&cacheid=775C4688F517BBE58D46A035BF220A31&mode=splus&base=LAW&n=77934&rnd=0.9663025955907659#016040261318098137> (дата обращения: 26.04.2018).

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2007 № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

административных правонарушениях»¹, Постановление Пленума ВАС РФ от 20.12.2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству»², Постановление Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 № 99 «О процессуальных сроках»³.

Таким образом, даже в рамках субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, не сложилось единого подхода к порядку осуществления стадии подготовки к рассмотрению дела. Многие вопросы в них освещаются фрагментарно и не позволяют сформировать полного представления у правоприменителей о правильном порядке осуществления указанной стадии. Кроме того, характер выше приведенных актов не позволяет устранить несовершенства и недостаточность правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, имеющиеся в КоАП РФ. К тому же «действующие повсеместно регламенты, принятые самими указанными органами, не могут полноценно заменить законодательное регулирование, по крайней мере при исполнении контрольной и охранительной функций»⁴.

Исходя из результатов опроса и анализа положений ведомственных актов, не решенными остаются:

- необходимость обязательного участия (при рассмотрении дела судом) в судебном заседании должностных лиц по своей инициативе, инициативе суда или лиц, участвующих в деле;
- порядок рассмотрения ходатайств лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении;
- срок проведения подготовки к рассмотрению дела;

¹ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

² Постановление Пленума ВАС РФ от 20.12.2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4.

³ Постановление Пленума ВАС РФ от 25.12.2013 № 99 «О процессуальных сроках» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

⁴ Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8 (12). С. 97.

– необходимость разрешения вопросов об объединении двух или более дел в одно производство или выделении дела в отдельное производство.

В научном сообществе отмечаются следующие недостатки правового регулирования:

- отсутствие регламентации порядка извещения участников производства по делам об административных правонарушениях;
- сложности в определении оснований для возврата протокола и материалов дела;
- отсутствие решения по вопросу об определении подсудности дела при наличии нескольких критериев;
- и другие.¹

Таким образом, считаем, что необходимо выделить правовому регулированию стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении отдельную главу КоАП РФ, что позволит более детально регламентировать выше отмеченные аспекты, нуждающиеся в нормативном уточнении и разрешении. В связи с этим возникает еще один вопрос – каким должен быть закон, закрепляющий порядок производства по делам об административных правонарушениях?

Некоторыми учеными в области административного права и административного процесса высказывается мнение о подробном урегулировании порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции нормами единого Кодекса административного судопроизводства.² Скорее всего, данная позиция складывается исходя из того, что некоторые авторы в административное судопроизводство включают производство по делам об административных правонарушениях.³ «Конституционный Суд РФ в ряде своих

¹ Кононов П.И., Чепурных М.В. Там же.

² Кононов П.И., Чепурных М.В. Там же.

³ Студеникина М.С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Проблемы административного и административно-процессуального права: сборник научных трудов / отв. ред. Л.Л.

постановлений, рассматривая различные аспекты административной ответственности, также использовал понятие «административное судопроизводство»¹. Однако, являясь сторонниками комплексного (на основе управленческого) подхода понимания административного процесса, считаем, что данное предложение не охватывает мировых судей, а также органов и должностных лиц, уполномоченных на рассмотрение дела. Следовательно, на наш взгляд, это может привести еще к большему диссонансу в правовом регулировании, где суды общей юрисдикции будут действовать на основании разработанных под них норм, а вопросы относительно порядка подготовки к рассмотрению дела иными органами так и не будут разрешены.

А.И. Стахов предлагает «закрепить в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации единообразные законодательные дефиниции судебного-административного дела и процедуры административного судопроизводства, ..., исключив данные процедуры из КоАП РФ и АПК РФ»², а также в связи с этим считает необходимым «разработать и принять федеральный закон «Об административном производстве в Российской Федерации», в котором соотносимо с нормами КАС РФ необходимо определить единые исходные начала административно-процессуальной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, а также иных органов,

Попов. – М.: МГЮА, 2005. С. 143-144; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 1. С. 69; Рогачева О.С. Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях // Российский судья. – 2008. – № 7 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 20.09.2018); Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. С. 279.

¹ Серков П.П. Административное судопроизводства и административный процесс // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия, 2015. С. 170.

² Стахов А.И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации // Административное право и процесс. – 2016. – № 9 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 27.04.2018).

организаций и лиц, наделяемых в установленном порядке административно-процессуальными полномочиями»¹.

В.В. Денисенко отмечает, что предлагаемые нововведения «не влияют на концепцию ныне действующего КоАП РФ, и, следовательно, вполне могут быть внесены в его текст»². Кроме того, полагает, что необходимо помнить о том, что «изначально административная ответственность была установлена как ответственность внесудебная»³.

А.П. Шергин поддерживает «вариант, предполагающий отдельную кодификацию материальных и процессуальных норм об административной ответственности»⁴. Однако, наряду с этим, он не считает, что в проекте процессуальных норм об административной ответственности необходимо закрепить и порядок разрешения административных споров, так как «последние связаны с административной юстицией, которая реализуется путем тяжёбного процесса, в нашем случае речь идет о наказательном (инквизиционном) виде процесса»⁵.

Ю.П. Соловей, в свою очередь, считает, что нет необходимости в принятии «отдельных законодательных актов, посвященных исключительно производству по делам об административных правонарушениях, например, предлагаемых некоторыми учеными административно-процессуального (или административно-процессуального деликтного) и административно-деликтного исполнительного кодексов»⁶. Однако он полагает, что требуется новый кодифицированный акт на

¹ Там же.

² Денисенко В.В. Обусловленность и проблемы новой (третьей) кодификации российского административно-деликтного законодательства // Теория и практика административного права и процесса: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. – Челябинск: Циперо, 2016. С. 88.

³ Там же.

⁴ Шергин А.П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 4. С. 23.

⁵ Там же.

⁶ Соловей Ю.П. Пути совершенствования российского законодательства об административной ответственности // Государство и право. – 2014. – № 8. С. 109.

смену действующего КоАП РФ с более ёмким и точным наименованием, как «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности».

В 2015 году у законодателя появилась возможность усовершенствовать нормы и устранить недостатки административного законодательства, в том числе, касающихся подготовки к рассмотрению дела, путем принятия одного из поступивших в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроектов – проекта Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, внесенного депутатом А.А. Агеевым, или проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенного депутатами В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским. Однако они были отклонены после первого чтения 25 июля 2018 года по причине концептуальных недостатков.

В указанных законопроектах были предложены обновленные концепции видения института административной ответственности, которые содержали также некоторые положительные нововведения. В частности, законопроект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в отличие от действующего КоАП РФ предусматривал правовую регламентацию задач и сроков реализации подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. Однако задачи подготовки были сформулированы только относительно деятельности судей. В целом же подход к пониманию сущности подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении не поменялся. Мы согласны с профессором В.В. Денисенко, что «по сути, рассматриваемые законопроекты представляют собой результат косметического реформирования правовой материи, которая составляет содержание ныне действующего КоАП РФ»¹. Кроме того, на наш взгляд, законопроекты содержали

¹ Денисенко В.В. От рассогласованности к единству подходов к осуществлению уголовной и административно-деликтной политики // Уголовная политика и культура противодействия преступности: материалы Международной научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД РФ, 2016. С. 149.

спорные предложения о дополнении процессуальных действий, проводимых на стадии подготовки к рассмотрению дела, иными вопросами, подлежащими выяснению, а также дополнение процессуальных решений новыми видами, которые бесосновательно были заимствованы из ГПК РФ либо АПК РФ.

В данном случае мы разделяем позицию профессора Степаненко Ю.В., что «эволюционная коррекция норм, в целом выдержавших испытание практикой и временем, продемонстрировавших свою эффективность, не должна подменяться революционной заменой и демонтажом»¹. Правильнее было бы со стороны законодателя уточнить формулировки уже существующих нормативных правил, а не дополнять новыми и одновременно непонятными для правоприменителей с практической точки зрения положениями. Помимо этого, следует отметить, что выделение производства по делам об административных правонарушениях в отдельный самостоятельный административно-процессуальный кодекс² видится нерациональным, так как практика показывает целесообразность и необходимость закрепления материальных и процессуальных норм в одном нормативно-правовом акте.

Следует отметить, что аналогичного порядка придерживается и большинство стран романо-германской правовой системы, частью которой является Российская Федерация.³ Так, законы смешанного характера, в которых объединяются материальные положения и процессуальные положения о порядке применения административных взысканий, имеются в Австрии (Закон Австрийской республики

¹ Степаненко Ю.В. Новый КоАП РФ: быть или не быть? // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции» (19 февраля 2016 года) и X Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы» (16 февраля 2017 года) / отв. ред. и сост. Э.П. Андрюхина. – Москва: РГ-Пресс, 2018. С. 288-289.

² См., например: Загрявко Д.С. Некоторые проблемы реализации лицом права на защиту на стадии рассмотрения дела об административных правонарушениях // Современное право. – 2014. – № 11. – С. 94-100.

³ См. подробнее: Алексеев С.С. Теория права. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.

«Об административных наказаниях» от 1991 года¹), Германии (Закон ФРГ «О нарушениях порядка» от 1968 г.²), Испании (Закон Королевства Испания «О правовом режиме публичной администрации и общего административного проведения» от 1992 г.³), Италии (Закон Итальянской республики «Об изменениях уголовной системы» от 24.11.1981 № 689⁴), Португалии (Декрет-закон Португальской республики № 433/82 от 1982 г.⁵), Швейцарии (Федеральный закон «О праве административных наказаний» от 1971 г.⁶) и др. Они также как и КоАП РФ регламентируют вопросы административных деликтов, видов наказаний, стадий производства. В них содержатся положения о субъектах совершения административного деликта, среди которых, наряду с физическим лицом, выделяются также юридические лица. Учитывая схожесть многих характерных черт упомянутых законов с КоАП РФ, накопленный «значительный опыт в решении как теоретических, так и практических проблем административно-деликтного права»⁷, а также наличие законодательной регламентации ряда институтов процессуального характера, которые в нашем отечественном административном процессе еще не столь развиты, считаем, что следует сохранить общую структуру существующего КоАП РФ – одновременная регламентация как материальных, так и процессуальных норм в едином кодифицированном акте.

¹ Verwaltungsstrafgesetz 1991 // Rechtsinformationssystem des Bundes [Электронный ресурс]. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_52/ERV_1991_52.html (дата обращения 20.09.2018).

² Gesetz über Ordnungswidrigkeiten // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [Электронный ресурс]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_owig/index.html (дата обращения 20.09.2018).

³ Закон Королевства Испания «О правовом режиме публичной администрации и общего административного проведения» от 1992 г. // Noticias Jurídicas [Электронный ресурс]. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.t10.html#c1 (дата обращения 20.09.2018).

⁴ Modifiche al sistema penale // Gazzetta ufficiale [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/11/30/081U0689/sg> (дата обращения 20.09.2018).

⁵ Декрет-закон об административной ответственности Португальской республики № 433/82 от 1982 г. // Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa [Электронный ресурс]. URL: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=lei_velhas&nversao=1&so_miolo= (дата обращения 20.09.2018).

⁶ Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht // Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии / Вершинин С., Шафхаузер Р., Экштайн К. – М.: ЭКОМ, 2000. С. 51-80.

⁷ Татарян В.Г., Магомедов Б.М. Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2012. – № 2 (19). С. 49.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. Под установлением порядка производства по делам об административных правонарушениях следует понимать нормативное закрепление последовательного хода производства по делам об административных правонарушениях и правил его осуществления. Организация производства по делам об административных правонарушениях, помимо норм о формировании, определении структуры и состава коллегиальных органов, органов, созданных в соответствии с законом субъекта РФ, включает в себя также нормы, определяющие порядок упразднения, реорганизации, переподчинения органов, их структурных подразделений, должностных лиц, порядок передачи функций указанных органов до внесения соответствующих изменений в законодательство субъекта Российской Федерации в случае их реорганизации либо упразднения по рассмотрению подведомственных им дел иным органам, их структурным подразделениям, должностным лицам.

2. Анализ положений действующего законодательства и результаты проведенного опроса практических работников судебной системы, а также органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, свидетельствует о недостаточности и несовершенстве правового регулирования подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, которые будут восполнены данным диссертационным исследованием.

3. В целях детального нормативного уточнения и разрешения установленных нами проблем в правовом регулировании подготовки к рассмотрению дела, а также учитывая теоретико-правовые основания для ее характеристики в качестве отдельной стадии производства, необходимо внести

изменения в структуру действующего КоАП РФ посредством введения отдельной главы, посвященной ей.

4. Доказана необходимость введения правила, устанавливающего, что подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляется только на основании положений КоАП РФ не зависимо от того, каким судьей, органом, должностным лицом оно подлежит рассмотрению, исключив из АПК РФ нормы, позволяющие первоочередно применять правила, установленные главой 14 АПК РФ, но закрепив возможность использовать нормы АПК РФ (ввиду специфики арбитражных судов) при подготовке к рассмотрению дела в части, не урегулированной КоАП РФ.

§3. Субъекты стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении принимает участие большое количество субъектов, административно-процессуальный статус и правовое положение которых имеет важное значение для обеспечения справедливого производства по делу. В связи с этим представляется необходимой разработка их классификации, которая позволит сформулировать единообразный подход понимания их роли и значения на данной стадии. Для этого рассмотрим позиции ученых относительно классификаций субъектов, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях.

Так, Д.Н. Бахрах среди лиц, участвующих в деле, выделяет субъектов, имеющих личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, их законные представители); лица и органы,

содействующие осуществлению производства, выявлению объективной истины (свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые); иные лица и органы, способствующие исполнению постановлений, профилактике правонарушений.¹ В.В. Денисенко относит к ним основных (обязательных) субъектов (преследуемые лица – физические и юридические лица), дополнительных субъектов (субъекты, имеющий личный интерес в деле – потерпевший, законный представитель физического лица, законный представитель юридического лица, защитник и представитель), индифферентных субъектов (свидетели, понятые, специалисты, эксперты, переводчики), субъектов с особым статусом (прокурор).²

В.Я. Кикоть, П.И. Кононов, И.Ш. Килясханов считают, что «первую группу составляют лица, интересы которых затрагиваются производством по делу об административном правонарушении, – это лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевший. Ко второй группе отнесены лица, защищающие или представляющие интересы других лиц, а именно: законные представители физического лица, законные представители юридического лица, защитник и представитель. В третью группу включены лица, выполняющие разнообразные процессуальные функции, – это свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик, прокурор»³. А.И. Стахов и Н.В. Румянцев полагают, что участниками основного производства по делам об административных правонарушениях являются лица, которые имеют личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к административной ответственности, его представители и защитник, потерпевший и его представители), и лица, которые содействуют осуществлению производства (свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик).⁴

¹ Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 526-527.

² Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... докт. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2002. С. 232-233.

³ Административное право России / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. С. 484.

⁴ Административная ответственность: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [А.И. Стахов и др.]; под ред. А.И. Стахова, Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 71, 72.

Как можно заметить из приведенных классификаций, в них отсутствуют судьи, органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. Это связано с тем, что «КоАП РФ не относит к участникам производства субъектов административной юрисдикции в связи с их особым положением»¹. Однако А.В. Мартынов и П.Г. Марфицин считают, что существует два различных научных подхода на этот счет. Первый – к участникам производства по делам об административных правонарушениях можно отнести только тех, кто обозначен в главе 25 КоАП РФ, второй – к участникам можно отнести и должностных лиц, указанных в главе 23 КоАП РФ, и тех, кто обозначен в главе 25 КоАП РФ.² В настоящем параграфе мы используем термин «субъекты», который соотносится с термином «участники» как целое и его часть, и включает в себя лиц, участвующих в деле, а также субъектов, наделенных государственно-властными полномочиями. Таким образом, полагаем, что целесообразно субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении разделить на две группы:

1) органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. это судья, орган, должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение того или иного дела;

2) лица, участвующие в деле, которые составляют:

- лица, преследующие личный интерес в деле об административном правонарушении (лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель; потерпевший, его законный представитель);
- лица, осуществляющие представительство (защитник лица, привлекаемого к административной ответственности; представитель потерпевшего);

¹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 196.

² Марфицин П.Г., Мартынов А.В. Проблемы закрепления статуса и классификации участников уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 5. С. 103.

- лица, содействующие осуществлению производства (переводчик, специалист);
- иные лица и органы (прокурор).

Рассмотрим подробнее административно-процессуальный статус основных групп субъектов в соответствии с предложенной классификацией – органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, лица, преследующие личный интерес в деле, лица, осуществляющие представительство.

1. *Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.* «Разнообразие и распространенность административных правонарушений обусловили множественность ... органов, не однородных по своему характеру и организационно не подчиненных между собой»¹. «Поэтому в настоящее время можно говорить скорее не об их системе, а об их определенной совокупности, представленной в виде законодательно установленных перечней»². Согласно статьям 22.1 – 22.2 КоАП РФ в настоящее время в перечень органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, входят две составляющие – это судьи, органы, должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ, и судьи, органы, должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. В рамках диссертационного исследования будет освещена только первая из них.

Под судьями, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, понимаются мировые судьи, судьи районных, гарнизонных военных и арбитражных судов; под органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях:

- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

¹ Студеникина М.С. Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях: виды, критерии определения подведомственности // Административное право и процесс. – 2015. – № 6 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 01.05.2018).

² Там же.

- федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы, структурные подразделения упомянутых органов, иные государственные органы в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ;

- Банк России в соответствии с задачами и функциями, возложенными на него федеральными законами;

- органы и учреждения уголовно-исполнительной системы;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор, либо в случае передачи им полномочий в области федерального государственного надзора, указанными в главе 23 КоАП РФ;

- государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти либо органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в соответствии с федеральными законами на осуществление надзора в областях, перечисленных в п. 7 ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ.

Причем от имени органов, за исключением комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и Банка России, рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляется их должностными лицами, приведенными в частях 2 – 5.1 ст. 22.2 КоАП РФ.

На сегодняшний день отмечается, что большинство дел об административных правонарушениях рассматривается органами исполнительной власти. Так, в КоАП РФ перечислено около 80 органов, к полномочиям которых отнесено рассмотрение около 444 составов дел об административных правонарушениях. Однако в последние годы наблюдается тенденция существенного расширения полномочий судов в данной сфере, что влечет за собой рост количества ежегодно рассматриваемых ими дел. Так, к компетенции судов в КоАП РФ отнесено около 316 составов. В 2010 году

ими было рассмотрено 5 326 878 дел об административных правонарушениях, в 2011 году – 5 295 984, в 2012 году – 5 731 545, в 2013 году – 5 828 980, в 2014 году – 6 461 561, в 2015 году – 6 620 012, в 2016 году – 6 423 122, в 2017 году – 6 512 118.¹ Причем основная масса дел разрешается мировыми судьями: в 2011 году она составила 5 044 472 дел об административных правонарушениях, в 2012 году – 5 483 364, в 2013 году – 5 136 324, в 2014 году – 5 652 942, в 2015 году – 5 778 516, в 2016 году – 5 579 089, в 2017 году – 5 671 408.² (См. подробнее приложение 3).

На стадии подготовки к рассмотрению дела они выполняют важную функцию по обеспечению всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, а также выступают гарантом прав, свобод и законных интересов лиц, участвующих в деле. Следовательно, крайне важным является правильное определение компетенции органа, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, которая, исходя, из анализа норм КоАП РФ, определяется на основании правил подведомственности и подсудности.

Примечательно, что в качестве общей терминологии используется в КоАП РФ лишь понятие «подведомственность», в том числе для разграничения компетенции между судами. Некоторые авторы объясняют это, ссылаясь на ошибки и недостатки в составлении КоАП РФ.³ Однако, на наш взгляд, причина заключается не в этом. В первую очередь это связано с самой концепцией КоАП РФ, в которой по общему правилу прерогативой рассмотрения дел об административных правонарушениях обладают только органы и должностные лица, а судьи рассматривают эти дела в качестве исключения. Именно поэтому к их компетенции относятся «сложные дела о наиболее серьезных правонарушениях, где особенно необходимы компетентность и профессионализм в вопросах права, гарантии от возможного проявления

¹ Рассмотрение судами общей юрисдикции дел и материалов за 2010-2017 годы // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 16.05.2018).

² Там же.

³ См., например: Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 2017. – № 1. – С. 20-26.

ведомственности при вынесении решения»¹. Фактически для судей в КоАП РФ устанавливается «исключительная подведомственность»².

Безусловно, нельзя не согласиться с тем, что данная особенность усложняет применение норм КоАП РФ в деятельности судей, так как не соответствует современным принципам осуществления правосудия. Получается так, что фактически соблюдаются правила подсудности, «хотя дела и жалобы по-прежнему передаются формально по подведомственности, как того требует буква закона»³.

Нет единой позиции в отношении данного вопроса и среди ученых в области административного права и административного процесса. Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков считают, что в отношении судей в КоАП РФ в ч. 1 ст. 23.1 определяется исключительная подведомственность, в ч. 2 ст. 23.1 – альтернативная судебная подведомственность, в ч. 3 ст. 23.1 – подсудность разных видов судов.⁴ Л.Л. Попов говорит о том, что в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ речь идет о совместной подведомственности органов, должностных лиц и судей.⁵ М.С. Студеникина отмечает, что существует предметная подведомственность и альтернативная судебная подведомственность.⁶ А.И. Стахов и Н.В. Румянцев выделяют видовую (предметную), территориальную, должностную подведомственность.⁷

А.В. Мартынов считает, что в КоАП РФ закреплены три вида подведомственности: родовая (ст. 22.1 – 22.3 КоАП РФ), видовая (предметная) (глава 23 КоАП РФ), территориальная (ст. 29.5 КоАП РФ).⁸ И.В. Панова к видам подведомственности дел об административных правонарушениях относит следующие: а) в зависимости от органов, к ведению которых отнесено рассмотрение

¹ Студеникина М.С. Там же.

² Россинский Б.В. Указ. соч. С. 717.

³ Щепалов С.В. Там же.

⁴ Административное право / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. С. 717, 718.

⁵ Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2002. С. 242.

⁶ Студеникина М.С. Указ. соч.

⁷ Административная ответственность / [А.И. Стахов и др.]; под ред. А.И. Стахова, Н.В. Румянцева. С. 70.

⁸ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. С. 1509.

дел – линейную и функциональную власти (подчиненности); б) общую и специальную; в) постадийную; г) по уровням – государственную, родовую, видовую, должностную; д) иерархическую; е) территориальную.¹ Ю.П. Гармаева, А.О. Хориноева полагают, что существует родовая, предметная, должностная подведомственность и территориальная подсудность.²

Таким образом, разработка единого подхода к правилам подведомственности и подсудности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, имеет острую необходимость. По нашему мнению, в гл. 22 КоАП РФ определена родовая подведомственность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В ст. 23.1 КоАП РФ в ч. 1 приводится предметная судебная подведомственность, в ч. 2 – альтернативная судебная подведомственность, а в ч. 3 – подсудность разных видов судов. В статьях 23.2 – 23.87 изложена предметная и должностная подведомственность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Так, например, в ст. 23.66 «Контрольные органы в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок» в ч. 1 описана предметная подведомственность, а в ч. 2 – должностная. Наконец, в ст. 29.5 КоАП РФ приведена территориальная подведомственность и подсудность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Помимо этого «особое внимание следовало бы уделить правам и обязанностям участников ..., причем нужно, чтобы с процессуальными правами лиц, привлекаемых к ответственности, корреспондировали соответствующие обязанности

¹ Панова И.В. Указ. соч. С. 16-17.

² Настольная книга помощника судьи: Организация работы и административное судопроизводство. – вып. 3 / под общ. ред. Ю.П. Гармаева, А.О. Хориноева. – Иркутск: САПЭУ, 2010 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.05.2018).

органа, ... рассматривающего дело»¹. Говоря о судье, органе, должностном лице, рассматривающих дело об административном правонарушении, следует использовать термин «полномочия», включающий как права, так и обязанности данных субъектов:

во-первых, исходя из цели стадии подготовки к рассмотрению дела, они обязаны создавать все необходимые условия для правильного и своевременного рассмотрения дела, надлежащим образом разрешив все предусмотренные КоАП РФ вопросы, что позволит принять законное и обоснованное решение по делу на указанной стадии;

во-вторых, они обязаны оказывать помощь лицам, имеющим личный интерес в деле, в собирании доказательств, в частности, вынести решение о назначении экспертизы, привлечении специалиста для дачи разъяснений, вызове свидетелей и т.п.;

в-третьих, судья, орган, должностное лицо обязано принять к своему рассмотрению ходатайства и отводы;

в-четвертых, при наличии обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ, они обязаны заявить самоотвод;

в-пятых, судья, орган, должностное лицо обязаны предоставить материалы дела об административном правонарушении для ознакомления лицам, имеющим личный интерес в деле;

в-шестых, исходя из положений ст. 53 Конституции Российской Федерации, обязаны разъяснить потерпевшему его право на возмещение материального вреда, причиненного в результате совершенного административного правонарушения;

в-седьмых, судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела в целях обеспечения его своевременного разрешения может согласовать с

¹ Якимов А.Ю. Системный подход к анализу производства по делам об административных правонарушениях в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. – 2017. – № 6 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.05.2018).

лицами, участвующими в деле, адреса, средства связи, которые будут использоваться для их извещения и вызова;

в-восьмых, они вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу, и вынести решение о его вызове либо приводе.

Следует отметить, что справедливое и объективное решение по делу об административном правонарушении судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным его рассматривать, может быть вынесено только при соблюдении принципов независимости, объективности и беспристрастности их деятельности. Конституция РФ в ст. 120 декларирует, что принцип независимости заключается в подчинении судьи при принятии решения по делу только Конституции РФ и федеральному закону. Органы и должностные лица, рассматривающие дело об административном правонарушении, выполняют идентичную функцию судьи, следовательно, на них также распространяется разъяснение этого принципа. Объективность заключается в установлении фактов по делу, соответствующих реальной действительности, независимо от личных убеждений и поведения судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело. Беспристрастность означает отсутствие предубеждения или предвзятости судьи, органа, должностного лица в конкретном деле. Однако, если при рассмотрении дела об административном правонарушении органом либо должностным лицом, указанные принципы в определенной степени соблюдаются, то судьи при рассмотрении дела выполняют нетипичную для себя функцию. Это напрямую связано с отмеченной нами выше проблемой неучастия при подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении. Фактически судья за него осуществляет функцию обвинения – берет на себя задачу предъявления обвинения и бремя подтверждения доказательств, что противоречит Конституции РФ, так как функция разрешения дела в

соответствии с ней отделена от функций обвинения и защиты. Безусловно, это нарушает не только положения Конституции РФ, но и Конвенции о защите прав человека и основных свобод (п. 1 ст. 6). Об этом не раз отмечал Европейский Суд по правам человека в своих решениях: им ставится под сомнение беспристрастность суда в принятии решения по делу в случае неявки в процесс прокурора и фактическая невозможность участия должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, в качестве обвинителя.¹ Кроме того, отсутствие стороны обвинения в производстве по делам об административных правонарушениях, по его мнению, представляет серьезный недостаток, который требует устранения. Учитывая приведенные нами доводы о родственности КоАП РФ и УПК РФ, считаем уместным провести аналогию. В уголовном процессе однозначно решен вопрос об обязательности участия обвинителя в судебном разбирательстве, в основном эту роль осуществляет должностное лицо органа прокуратуры. В случае производства по делам об административных правонарушениях данная функция может быть возложена на должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, или прокурора. Таким образом, считаем, необходимым закрепить в КоАП РФ обязательное участие в подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, или прокурора. С научной точки зрения, в классификации субъектов предлагаем их относить к иным лицам и органам, участвующим в деле.

2. *Лица, преследующие личный интерес в деле.* Из приведенных нами полномочий судей, органов, должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении, вытекают корреспондирующие им права и

¹ См., например: Постановление ЕСПЧ от 20.09.2016 «Дело «Карелин против Российской Федерации» (жалоба № 926/08) // Там же; Постановление ЕСПЧ от 27.01.2011 «Дело «Кривошапкин (Krivoshapkin) против Российской Федерации» (жалоба № 42224/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2011. № 12; Постановление ЕСПЧ от 18.05.2010 «Дело «Озеров (Ozerov) против Российской Федерации» (жалоба № 64962/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 11.

обязанности лиц, имеющих личный интерес в деле. Для их соблюдения и реализации требуется, как минимум, непосредственное участие при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении лица, привлекаемого к административной ответственности (его защитника) и потерпевшего (его представителя), что, к сожалению, на практике не осуществляется. «Фактически на данной стадии судья, орган, должностное лицо самостоятельно, в отсутствие других участников производства по делам об административных правонарушениях, принимает важное процессуальное решение, которое влияет или может повлиять на дальнейшее рассмотрение дела по существу, либо фактически разрешает дело по существу, вынося соответствующее постановление о прекращении производства по делу»¹. Помимо этого, судья, орган, должностное лицо могут вынести такие решения, непосредственно затрагивающие, в первую очередь, интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, а также и потерпевшего, как о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые его составили, о наложении ареста на имущество, об отказе его наложения или отмене, о назначении экспертизы. Следовательно, получается так, что фактически лица, преследующие личный интерес в деле, лишаются возможности возражать либо, наоборот, настаивать на вынесении того или иного решения.

Конституция РФ в ч. 3 ст. 123 провозглашает осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон. Однако эти принципы не реализуются на стадии подготовки к рассмотрению дела в производстве по делам об административных правонарушениях. Судьи, органы и должностные лица не выполняют свою обязанность создания на этой стадии равных условий для осуществления лицами, имеющими личный интерес в деле, принадлежащих им процессуальных прав. Хотя Конституционным Судом РФ отмечалось, что,

¹ Мартынов А.В. Указ. соч. С. 128.

например, присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, является необходимым при рассмотрении дела об административном правонарушении (под рассмотрением в данном случае, исходя из буквального толкования норм КоАП РФ, Суд понимает как подготовку к рассмотрению дела, так и рассмотрение дела по существу – *прим. автора*), так как КоАП РФ создает для лица дополнительную гарантию полноценной реализации права на защиту.¹

Кроме того, следует отметить, что в гражданском, арбитражном, уголовном процессах содержатся нормы о праве на участие лиц, преследующих личный интерес в деле, при подготовке к рассмотрению дела. Такие нестыковки, как образовавшиеся в КоАП РФ ввиду ошибок при законотворчестве, в ГПК РФ, АПК РФ и УПК РФ отсутствуют. Так, в гражданском процессе существует четкое понимание, что «при добросовестном поведении и активной процессуальной работе всех лиц, участвующих в деле, результаты подготовки дела будут близки к идеалу»², а, значит, и в результате «всесторонней подготовки гражданского дела решение по существу может быть вынесено на первом же судебном заседании»³. В рамках производства по делам об административных правонарушениях это также будет способствовать его оперативности. В АПК РФ в ст. 135 содержится указание на обязательность вызова сторон и их представителей для проведения подготовки к рассмотрению дела. Также сложно представить отсутствие указанной нормы в уголовном процессе.

¹ См. подробнее: Определение Конституционного Суда РФ от 21.05.2015 № 1125-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Белякова Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3.9 и частью 3 статьи 25.1 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=428299&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10105F3&REFFIELD=134&REFDST=101066&REFDOC=209326&REFBASE=ARB002#08444420445526647> (дата обращения: 25.19.2018); Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2015 № 1902-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Светлова Кирилла Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением части 3 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=187410&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3&REFFIELD=134&REFDST=101066&REFDOC=209326&REFBASE=LAW#07881869296706502> (дата обращения: 25.19.2018).

² Стольникова М.В. Практика подготовки и ведения гражданских дел. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 238.

³ Там же.

В ч. 1 ст. 234 УПК РФ говорится, что предварительное слушание проводится с участием сторон.

Соответственно, считаем, что в КоАП РФ необходимо четко закрепить право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении лично либо через своих защитников или представителей. Но это не значит, что их присутствие является обязательным, и подготовка к рассмотрению дела не может проводиться в их отсутствие. В случае если у судьи, органа, должностного лица имеются данные о надлежащем извещении участников о времени и месте подготовки к рассмотрению дела, то она может проводиться в их отсутствие.

Лица, имеющие личный интерес в деле, обладают достаточно широким кругом прав и обязанностей. Основная сложность в их определении заключается в том, что «нормы их закрепляющие, расположены в разных статьях КоАП РФ»¹. Основные права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего приведены в ст. 25.1 и 25.2 КоАП РФ соответственно. На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении они имеют право:

- 1) знакомиться со всеми материалами дела;
- 2) давать объяснения по делу;
- 3) представлять доказательства;
- 4) заявлять ходатайства по делу (о назначении экспертизы, о вызове лиц, об отложении рассмотрения дела);
- 5) заявлять отводы судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении;

¹ Морозова Н.А. Права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2014. – № 8 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 03.05.2018).

- 6) пользоваться юридической помощью защитника/ представителя;
- 7) присутствовать при подготовке к рассмотрению дела лично либо через своих представителей.

Некоторый интерес вызывает право пользоваться юридической помощью защитника или представителя. Указанное право закрепляется и гарантируется в ст. 25.5 КоАП РФ, однако в отличие от УПК РФ в КоАП РФ не говорится о бесплатной юридической помощи. В связи с этим обращает на себя внимание Постановление Европейского Суда по правам человека от 19.11.2015 «Дело «Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации» (жалоба № 46998/08)¹ по факту нарушения ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – непредоставление лицу, привлекаемому к административной ответственности, бесплатной юридической помощи в ходе производства по делу об административном правонарушении. Согласно его решению право на предоставление бесплатной юридической помощи может быть реализовано, если соблюдаются два условия – у заявителя должно быть недостаточно средств для оплаты юридических услуг и предоставление юридической помощи осуществляется в интересах правосудия. На определения наличия интереса правосудия для предоставления бесплатной юридической помощи влияют следующие факторы: необходимо рассмотреть совокупность обстоятельств дела, в том числе с учетом серьезности правонарушения, степени суровости возможного наказания, степень сложности дела и личную ситуацию заявителя. Гражданка Михайлова, являясь пенсионеркой, была привлечена к ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ. Принимая во внимание указанные обстоятельства, Европейский Суд пришел к выводу, что наказание за административное правонарушение было в достаточной мере суровым для того, чтобы прийти к выводу о необходимости предоставления гражданке

¹ Постановление ЕСПЧ от 19.11.2015 «Дело «Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации» (жалоба № 46998/08) // Там же.

Михайловой бесплатной правовой помощи «в интересах правосудия». По указанному вопросу также имеется определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О, который придерживается противоположного мнения. Он считает, что «определяя круг лиц, обладающих правом на получение бесплатной юридической помощи в силу имущественного положения или иных причин, и категории разрешаемых правовых вопросов (дел), по которым возможно предоставление необходимых таким лицам юридических услуг на безвозмездной основе, законодательство сохраняет приоритет в правовом регулировании отношений, связанных с оказанием бесплатной юридической помощи в уголовном судопроизводстве, за уголовно-процессуальным законодательством, а возможность ее оказания в административном судопроизводстве и в иных случаях предусматривается соответствующими федеральными законами»¹. Кроме того, вопрос о необходимости предоставления лицу, привлекаемому к административной ответственности, права на бесплатную юридическую помощь может приобретать конституционное значение в тех случаях, «когда обусловленная привлечением к такой ответственности степень реального вторжения в конституционные права и свободы данного лица сопоставима с мерами уголовно-правового воздействия»².

Будучи солидарными с позицией Конституционного Суда РФ в этом вопросе, необходимо так же отметить, что ч. 1 ст. 48 Конституции РФ содержит положение, согласно которому каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно. Следовательно, совершенно справедливым является установление приоритета в использовании права на бесплатную юридическую

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.02.2015 № 236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=885205971045490415033834486&cacheid=E0CBF9B534DEF1D808DFA629382D7642&mode=splus&base=LAW&n=145804&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3#05750299135205750> (дата обращения: 25.09.2018).

² Там же.

помощь в уголовном судопроизводстве, так как наказание за преступление влечет более серьезные последствия для лица, привлекаемого к уголовной ответственности, в отличие от лица, привлекаемого к административной.

Помимо этого, КоАП РФ указывает также на иные процессуальные права, которыми могут обладать выше названные лица. Из анализа норм КоАП РФ считаем, что на стадии подготовки к рассмотрению дела к ним могут быть отнесены:

- 1) право пользоваться услугами переводчика, включая требование его замены;
- 2) право «знать о времени и месте рассмотрения дела, для чего лично либо через своего законного представителя быть уведомленным об этом»¹;
- 3) право «лично либо через своего законного представителя быть уведомленным обо всех совершаемых процессуальных действиях и полученных результатах»² на стадии подготовки к рассмотрению дела;
- 4) право на помощь в собирании доказательств со стороны судьи, органа, должностного лица, уполномоченного рассматривать дело;
- 5) право обжаловать решение судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Также следует отметить, что как лицо, привлекаемое к административной ответственности, так и потерпевший имеют право на справедливое судебное разбирательство при подготовке к рассмотрению дела. Указанное право провозглашается в ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Но оно фактически закрепляется в отношении обвиняемого по уголовному делу. Не смотря на это, в теории административного права и административного процесса признана позиция, согласно которой «в зависимости от характера и степени строгости наказания, которому может быть подвергнуто лицо, в отношении которого

¹ Морозова Н.А. Там же.

² Морозова Н.А. Там же.

ведется производство по делу об административном правонарушении, правонарушитель может подпадать под конвенционное понятие «обвиняемый в уголовном преступлении» с соответствующими гарантиями»¹. На наш взгляд, при разрешении данного вопроса учитывалось сходство процессуальных механизмов уголовной и административной ответственности.

Как административная, так и уголовная ответственность преследуют общую цель охраны публичных интересов, прежде всего, защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка. Они обладают общими принципами привлечения к административной и уголовной ответственности: наличие вины; принцип справедливости; равенство всех перед законом; необходимость, пропорциональность и соразмерность ограничения прав и свобод граждан конституционно значимым целям. Исходя из общности целей и принципов административной и уголовной ответственности, вытекает ряд важных процессуальных прав граждан, которые должны гарантироваться и соблюдаться при осуществлении уголовного производства и производства по делам об административных правонарушениях. Среди них необходимо выделить право на равенство перед законом и судом; право на гарантию судебной защиты прав и свобод граждан; право на получение квалифицированной юридической помощи; запрет на лишение права гражданина на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых дело гражданина отнесено законом; недопущение при осуществлении правосудия использования доказательств, полученных с нарушением федерального закона и др.

Кроме того, следует отметить, что преступление и правонарушение представляют собой разновидности социального конфликта. Противоправность административного правонарушения правовой природой схожа с

¹ Бахрах Д.Н., Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российском законодательстве и практике рассмотрения административных дел // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 74.

противоправностью уголовных преступлений. Как в первом, так и во втором случае существует приоритет публичных интересов, которые защищаются от противоправного воздействия.¹ Следовательно, «взаимосвязь между правонарушениями и преступными деяниями ... позволяет исследовать «точки соприкосновения» соответствующих процедур»². Таким образом, лицо, привлекаемое к административной ответственности, имеет возможность защиты нарушенного права на справедливое судебное разбирательство международными средствами.

Однако парадоксальным является отсутствие в ст. 6 Конвенции упоминания еще одного важного участника уголовного процесса – потерпевшего. Соответственно, возникает закономерный вопрос, означает ли это, что для потерпевшего в производстве по делам об административных правонарушениях право на справедливое судебное разбирательство является недоступным, в том числе на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

По мнению ученых в области международного права, «первоначально Европейский Суд по правам человека действительно исходил из буквального толкования данной нормы, не признавая за потерпевшим право на возбуждение уголовного преследования и не распространяя на потерпевшего, не заявившего гражданского иска, право на справедливое судебное разбирательство»³. В настоящее время позиция претерпела изменения – за потерпевшим «должно быть признано право на доступ к правосудию, и, соответственно, он должен рассматриваться и как субъект права на справедливое судебное разбирательство»⁴. Однако разъяснений в

¹ См. подробнее: Субанова Н.В., Камчатов К.В. Потерпевший как участник уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях (сравнительно-правовой аспект) // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 11. – С. 45-51.

² Там же. С. 45.

³ Трубникова Т.В. Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации: Учеб. пособие. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. С. 49.

⁴ Там же. С. 50.

отношении потерпевшего в производстве по делам об административном правонарушении в теории административного права не имеется.

Анализируя национальное законодательство, необходимо отметить, что Конституция Российской Федерации гарантирует обеспечение государством защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 45), включая право на доступ к правосудию, а также на справедливое судебное разбирательство. Причем данные конституционные положения относятся в первую очередь к лицам, права и свободы которых нарушены. Но это не означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, данным правом не обладает. Им в равной степени предоставляются гарантии данных прав как со стороны должностных лиц либо органов, ведущих производство по делу об административном правонарушении, так и со стороны судей при подготовке к рассмотрению дела.

Соответственно, наделяя фактически равным объемом процессуальных прав лицо, привлекаемое к административной ответственности, и потерпевшего, вопрос о праве на справедливое судебное разбирательство не может быть разрешен положительно лишь в отношении одного из участников. Одной из функций судебной власти в любом виде судопроизводства является предоставление субъектам права своевременного, справедливого, эффективного рассмотрения и разрешения дела. Государство гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Таким образом, лица, имеющие личный интерес в деле, должны обладать правом на справедливое судебное разбирательство, которое включает в себя:

- право на доступ к суду;
- право на разрешение спора независимым судом;
- право на разрешение спора беспристрастным судом;
- справедливость судебного разбирательства;
- возможность быть выслушанным в суде;
- разумность сроков разбирательства дела;

- публичность рассмотрения дела.

Помимо указанных прав лица, имеющие личный интерес в деле, наделены некоторыми обязанностями. На стадии подготовки к рассмотрению дела их объем не так велик. Среди них следует выделить:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший обязаны не допускать внепроцессуальных обращений к судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.2 КоАП РФ);

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, обязано присутствовать при рассмотрении дела в случае, если судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, признают это обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ).

3. Административно-процессуальный статус *лиц, осуществляющих представительство*, требует особого внимания, так как одним из основополагающих прав лиц, имеющих личный интерес в деле, является право на получение квалифицированной юридической помощи. Крайне важным это является для лица, привлекаемого к административной ответственности, так как оно занимает позицию в производстве по делам об административных правонарушениях «активной защиты»¹. Следовательно, квалифицированная юридическая помощь для него представляет основное средство, благодаря которому «лицо, привлекаемое к административной ответственности, уравнивается в правах, а процесс приобретает состязательность»².

В соответствии со ст. 25.5 КоАП РФ для оказания юридической помощи лицу, привлекаемому к административной ответственности, в производстве по делу об административном правонарушении участвует защитник, а для оказания

¹ Черкасский П.А. Получение юридической помощи лицом, привлекаемым к административной ответственности // Адвокат. – 2008. – № 7 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.05.2018).

² Там же.

юридической помощи потерпевшему – представитель. Причем в качестве защитника либо представителя допускаются адвокат или иное лицо.

КоАП РФ не устанавливает каких-либо требований к иным лицам, что означает возможность выступления в качестве защитников либо представителей любого лица вне зависимости от того, обладает ли оно юридическими познаниями либо имеет ли опыт работы в юридической сфере. В связи с этим возникает закономерный вопрос о возможности качественной реализации права на квалифицированную юридическую помощь, которая предполагает ее оказание специалистом, имеющим высокую квалификацию и обладающего специальными юридическими знаниями. По этой причине ряд авторов считают, что в производстве по делам об административных правонарушениях необходимо предусмотреть обязательность участия только адвоката, как это сделано законодателем в уголовном процессе.¹ Однако, на наш взгляд, в производстве по делам об административных правонарушениях в этом нет необходимости, в отличие от уголовного судопроизводства, так как виды наказаний за совершение административных правонарушений менее значительные. Таким образом, полагаем, что будет достаточным дополнить ст. 25.5 КоАП РФ частью 2.1, закрепив в ней такое минимальное требование к защитнику и представителю, как наличие высшего юридического образования либо опыта работы в юридической сфере.

Кроме того, следует отметить, что защитник или представитель имеют право действовать от имени лица, привлекаемого к административной ответственности, или потерпевшего при наличии удостоверения полномочий адвоката ордером, выданным соответствующим адвокатским образованием, а иного лица, оказывающего юридическую помощь, – доверенностью. Форма ордера, выдаваемого

¹ См., например: Черкасский П.А. Там же; Купеева Д.Ч. Статус защитника в административно-юрисдикционном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012. – 31 с.; Кисин В.Р. Некоторые проблемы правового регулирования юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 40-44.

адвокатским образованием, установлена Приказом Минюста России от 10.04.2013 № 47 «Об утверждении формы ордера»¹, в то время как доверенность должна оформляться в соответствии с законом. Однако в настоящее время такого закона не существует. В связи с этим в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, применив аналогию права, указывается, что данный вопрос должен быть решен применительно к общим положениям частей 2 и 3 ст. 53 ГПК РФ, в которых закреплен порядок оформления полномочий представителя. Следовательно, к форме и реквизитам доверенности в производстве по делам об административных правонарушениях в настоящее время применяются нормы гражданского и гражданского процессуального законодательства, что, безусловно, является недопустимым и приводит к проблемам при использовании указанных норм в практической деятельности.

Так, определением судьи Ленинского районного суда Санкт-Петербурга ходатайство общества «Л» о восстановлении пропущенного процессуального срока на подачу жалобы на постановление должностного лица было отклонено по причине того, что лицо, подписавшее поданную в интересах общества «Л» жалобу, не наделено правом на участие в деле об административном правонарушении в интересах общества «Л». Однако Верховный Суд Российской Федерации указанное решение суда отменил, аргументировав это тем, что «поскольку КоАП РФ не регулирует вопрос о том, каким образом должны быть оформлены полномочия защитника на участие в деле об административном правонарушении, данный вопрос должен быть решен применительно к общим положениям частей 2 и 3 ст. 53 ГПК РФ, в которых закреплен порядок оформления полномочий представителя»².

Или, например, возвратив жалобу защитнику ООО «Технолит» без рассмотрения, судья *** суда сделал вывод о том, что в соответствии с

¹ Приказ Минюста России от 10.04.2013 № 47 «Об утверждении формы ордера» // Российская газета. 2013. № 80.

² Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2016 по делу № 78-АД16-16 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.05.2018).

доверенностью защитник не наделен полномочиями выступать в указанном качестве по делу об административном правонарушении, а имеет право только представлять интересы указанного общества. Верховный Суд РФ также не согласился с такими выводами, вновь сославшись на ч. 3 ст. 53 ГПК РФ.¹

Таким образом, в целях разрешения указанной проблемы, считаем рациональным закрепить в КоАП РФ нормы, регулирующие особенности оформления доверенности иных лиц, оказывающих юридическую помощь путем введения ст. 25.5.1 КоАП РФ «Доверенность, удостоверяющая полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь» следующего содержания:

«1. Доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами.

2. Доверенность должна содержать:

- 1) наименование документа;
- 2) указание на место ее совершения;
- 3) дату ее совершения;
- 4) сведения о представляемом, защитнике или представителе;
- 5) полномочия защитника или представителя;
- 6) подпись представляемого или законного представителя юридического лица.

3. Доверенность может содержать срок ее действия и иные сведения.

4. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 по делу № 78-АД15-12 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.05.2018).

по месту жительства доверителя, администрацией организации социального обслуживания, в которой находится доверитель, а также стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, если доверенности выдаются военнослужащими, работниками этих части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования или членами их семей. Доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего места лишения свободы.

5. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации (при наличии печати)».

Правильно оформленные выше указанные документы допускают защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении и наделяют их совокупностью прав и обязанностей. Они вправе знакомиться со всеми материалами дела, делать из них необходимые выписки и снимать копии, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в подготовке к рассмотрению дела, обжаловать решения, принимаемые при подготовке к рассмотрению дела.

Помимо этого, В.Р. Кисиним указывается на необходимость предоставления права на «беспрепятственные конфиденциальные встречи с лицом, привлекаемым к административной ответственности, доставленным в служебное помещение, подвергнутым административному задержанию, административному аресту, содержащимся в специальном учреждении до принудительного выдворения за

пределы РФ»¹. П.А. Черкасский справедливо отмечает, что защитник и представитель имеют право при подготовке к рассмотрению дела «привлекать специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием им юридической помощи по конкретному делу об административном правонарушении»². В этом случае мнение специалиста не будет иметь обязательного юридического значения для судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, однако оно может послужить аргументом для удовлетворения некоторых ходатайств, в частности, о назначении экспертизы.

К обязанностям защитника и представителя на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении можно отнести:

- обязанность честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, либо потерпевшего всеми не запрещенными законодательством РФ способами и средствами;³
- обязанность присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- обязанность предъявить документы, дающие им право представлять интересы лица, привлекаемого к административной ответственности, или потерпевшего;
- обязанность не допускать внепроцессуальных обращений к судье, органу, должностному лицу, рассматривающему дело об административном правонарушении;
- обязанность заявить самоотвод при наличии обстоятельств, исключающих возможность их участия в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 25.12 КоАП РФ.

¹ Кисин В.Р. Там же.

² Черкасский П.А. Там же.

³ Там же.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. В целях формирования единого подхода к пониманию роли и значения субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении их можно классифицировать на:

1) органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. это судья, орган, должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение того или иного дела;

2) лица, участвующие в деле, которые составляют:

- лица, преследующие личный интерес в деле об административном правонарушении (лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель; потерпевший, его законный представитель);
- лица, осуществляющие представительство (защитник лица, привлекаемого к административной ответственности; представитель потерпевшего);
- лица, содействующие осуществлению производства (переводчик, специалист);
- иные лица и органы (прокурор).

2. Предлагаем авторский подход к правилам подведомственности и подсудности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, согласно которому в гл. 22 КоАП РФ определена родовая подведомственность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ – предметная судебная подведомственность; в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ – альтернативная судебная подведомственность; в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ – подсудность разных видов судов; в статьях 23.2 – 23.87 КоАП РФ – предметная и должностная подведомственность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

3. Доказывается необходимость закрепления в КоАП РФ обязательного участия в подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, или прокурора. С научной точки зрения, в классификации субъектов предлагается их относить к иным лицам и органам, участвующим в деле.

4. Считаю, что в КоАП РФ необходимо закрепить право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении лично либо через своих защитников или представителей.

5. Лица, имеющие личный интерес в деле, имеют право на справедливое судебное разбирательство на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в контексте Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

6. Предлагаю дополнить ст. 25.5 КоАП РФ частью 2.1, закрепив в ней такое минимальное требование к защитнику и представителю, как наличие высшего юридического образования либо опыта работы в юридической сфере.

7. Считаю необходимым ввести ст. 25.5.1 КоАП РФ «Доверенность, удостоверяющая полномочия иного лица, оказывающего юридическую помощь» следующего содержания:

«1. Доверенностью признается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом другому лицу или другим лицам для представительства перед третьими лицами.

2. Доверенность должна содержать:

- 1) наименование документа;
- 2) указание на место ее совершения;
- 3) дату ее совершения;
- 4) сведения о представляемом, защитнике или представителе;

- 5) полномочия защитника или представителя;
- 6) подпись представляемого или законного представителя юридического лица.

3. Доверенность может содержать срок ее действия и иные сведения.

4. Доверенности, выдаваемые гражданами, могут быть удостоверены в нотариальном порядке либо организацией, в которой работает или учится доверитель, товариществом собственников жилья, жилищным, жилищно-строительным или иным специализированным потребительским кооперативом, осуществляющим управление многоквартирным домом, управляющей организацией по месту жительства доверителя, администрацией организации социального обслуживания, в которой находится доверитель, а также стационарного лечебного учреждения, в котором доверитель находится на излечении, командиром (начальником) соответствующих воинских части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования, если доверенности выдаются военнослужащими, работниками этих части, соединения, учреждения, военной профессиональной образовательной организации, военной образовательной организации высшего образования или членами их семей. Доверенности лиц, находящихся в местах лишения свободы, удостоверяются начальником соответствующего места лишения свободы.

5. Доверенность от имени организации выдается за подписью ее руководителя или иного уполномоченного на это ее учредительными документами лица, скрепленной печатью этой организации (при наличии печати)».

Глава 2. Содержание стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

§1. Основные процессуальные действия, совершаемые в рамках стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

Как нами было отмечено, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении является обязательной стадией производства по делам об административных правонарушениях и осуществляется при любом виде производства по делам об административных правонарушениях. Среди ученых-административистов встречается множество мнений относительно видов производства по делам об административных правонарушениях. А.И. Стахов в зависимости от объема и сложности административно-процессуальных действий, осуществляемых органами и должностными лицами, выделяет упрощенное (комплекс административно-процессуальных действий по возбуждению, рассмотрению дела, назначению и исполнению административного наказания без составления протокола об административном правонарушении), усложненное (комплекс административно-процессуальных действий, в котором действия по возбуждению дела совершаются органом исполнительной власти, а действия по рассмотрению дела и назначению административного наказания совершаются судьей) и ординарное (комплекс административно-процессуальных действий, совершаемый несудебными органами по возбуждению и рассмотрению дела, назначению и исполнению административного наказания) производство.¹ А.И. Каплунов считает, что с учетом особенностей осуществления производства по различным категориям дел об административных правонарушениях и степени его

¹ Административная ответственность / [А.И. Стахов и др.]; под ред. А.И. Стахова, Н.В. Румянцева. С. 65-66.

сложности существуют четыре вида производства: обычное (включает в себя все основные стадии производства, которые осуществляются в сроки, установленные в качестве общего правила), ускоренное (применяется к правонарушениям, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение и характеризуется сокращенными сроками рассмотрения), упрощенное (имеет место, когда административное наказание назначается без составления протокола об административном правонарушении в случаях, предусмотренных ст. 28.6 КоАП РФ), усложненное (включает в себя применение комплекса мер обеспечения производства, проведение административного расследования и наличия стадии пересмотра постановления и решения по делу, отличается более высокой продолжительностью во времени).¹ С.Н. Братановский в рамках порядка производства по делу, установленного КоАП РФ, разделяет производства в упрощенном (означает «сжатие» производства и одномоментное совершение процессуальных действий, относящихся к различным стадиям) и общем (последовательное прохождение дела через стадии возбуждения, рассмотрения, пересмотра и исполнения) порядке.²

Мы не будем вдаваться в научную полемику по данному вопросу, так как указанное многообразие позиций не влияет на обязательность проведения стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. В общем порядке на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, орган либо должностное лицо в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ выясняет вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

¹ Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. С. 212-213.

² Братановский С.Н. Административное право: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. С. 245.

- 3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы,

а также помимо указанного выносит процессуальные акты, которые завершают рассматриваемую стадию (ст. 29.4 КоАП РФ). Следовательно, судья, орган, должностное лицо, уполномоченные на рассмотрение дела, на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении по общему правилу осуществляют такие основные процессуальные действия, как:

- выяснение вопросов, указанных в ст. 29.1 КоАП РФ;
- вынесение решения, завершающего стадию.

Таким образом, в рамках усложненного, ординарного, обычного, общего выделяемых учеными видов производства в полном объеме выясняются вопросы, указанные в ст. 29.1 КоАП РФ, а также выносится решение, завершающее стадию. При упрощенном производстве вопросы, указанные в ст. 29.1 КоАП РФ, выясняются не в полном объеме, но решение, завершающее стадию, выносится в обязательном порядке. В связи с отсутствием необходимости составления протокола об административном правонарушении в случаях, предусмотренных ст. 28.6 КоАП РФ, судья, орган, должностное лицо не выясняют вопрос о правильности его составления. В рамках ускоренного производства в полном объеме должны выясняться вопросы, указанные в ст. 29.1 КоАП РФ, но не любое из решений, завершающих стадию, принимается. В частности, нет необходимости в вынесении решения о назначении времени и места рассмотрения дела. Это связано с тем, что категория дел, подлежащая рассмотрению в ускоренном производстве,

характеризуется ее сокращенными сроками рассмотрения, а значит, процессуальные действия, принадлежащие различным стадиям, совершаются одномоментно, отсутствует разрыв во времени между стадиями подготовки к рассмотрению дела и его рассмотрения по существу.

Подытоживая выше сказанное, назревает вывод о том, что, являясь обязательной, стадия подготовки к рассмотрению дела проводится при любом виде производства по делам об административных правонарушениях. Однако объем процессуальных действий, совершаемых на указанной стадии судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело, варьируется в зависимости от вида производства по делам об административных правонарушениях.

Совершение указанных процессуальных действий должно иметь строгий процессуальный порядок, четко регламентированный в КоАП РФ. Однако на практике процессуальный порядок их реализации отличается от изложенного в законодательстве. Так, в настольной книге помощника судьи отмечается, что в действительности выяснение обстоятельств, исключающих производство по делу, проводится до проверки правильности составления протокола об административном правонарушении и других протоколов, а также правильности оформления иных материалов дела.¹ На наш взгляд, данная практика может только положительным образом повлиять на реализацию стадии. Она представляется юридически более логичной, а также может быть применима при подготовке к рассмотрению дела, проводимой органами или должностными лицами без нарушения принципов организации их деятельности. Соответственно, в целях единообразного осуществления подготовки к рассмотрению дела полагаем необходимым внести изменения в ст. 29.1 КоАП РФ и изложить ее в редакции, в которой выяснение

¹ Настольная книга помощника судьи: Организация работы и административное судопроизводство / под общ. ред. Ю.П. Гармаева, А.О. Хориновой. Там же.

вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, будет идти после выяснения вопроса о наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом (см. приложение 7). Определившись с процессуальным порядком стадии подготовки к рассмотрению дела, перейдем к характеристике ее отдельных процессуальных действий.

Во-первых, это *выяснение вопроса, относится ли к компетенции судьи, органа или должностного лица рассмотрение дела об административном правонарушении*. Частично данный вопрос был освещен в предыдущем параграфе. Однако хотелось бы отметить, что при выяснении родовой подведомственности следует иметь в виду, что судьи могут рассматривать:

- 1) категории дел, которые определены в частях 1, 1.1, 1.2 ст. 23.1 КоАП РФ;
- 2) любые категории дел при упразднении указанных в главе 23 КоАП РФ или в законе субъекта Российской Федерации органа, учреждения, их структурных подразделений или территориальных органов, должности должностного лица до внесения в КоАП РФ или в закон субъекта Российской Федерации соответствующих изменений и дополнений;
- 3) «дела, указанные в ч. 2 статьи 23.1 КоАП РФ, при условии, что они были переданы на их рассмотрение в связи с тем, что уполномоченный орган (должностное лицо) с учетом характера совершенного правонарушения, личности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и других указанных в законе обстоятельств признал необходимым обсудить вопрос о возможности применения мер наказания, назначение которых отнесено к исключительной компетенции судей»¹.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

Кроме того, необходимо учитывать, что дела, перечисленные в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ, рассматриваются в соответствии с правилами, указанными в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, относя их к подсудности разных видов судов, а именно, мировых судей, районных судов, гарнизонных военных судов, арбитражных судов. В связи с этим к рассмотрению мировыми судьями по общему правилу подлежат все дела, предусмотренные ст. 23.1 КоАП РФ, за исключением категорий дел, отнесенных к компетенции судей районных судов, военных судов и арбитражных судов.

К подсудности судей районных судов относятся:

1) дела, указанные в частях 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование, либо оно было совершено сотрудниками Следственного комитета, либо когда санкция статьи, устанавливающей ответственность за административное правонарушение, предусматривает возможность назначения наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы.

2) дела об иных административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ и не указанных в абзацах 4 и 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, независимо от характера административного правонарушения и статуса лица, привлекаемого к ответственности.

Судьи военных гарнизонных судов вправе рассматривать дела, предусмотренные частями 1 и 2 ст. 23.1 КоАП, только в том случае, если они совершены военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы.

В отношении судей арбитражных судов можно сформулировать следующие правила определения подсудности. Им подлежат рассмотрению:

1) дела, перечисленные в абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, если они совершены юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, независимо от того, проводилось административное расследование по делу или нет, а также утратило ли лицо, привлекаемое к административной ответственности, статус индивидуального предпринимателя. Причем «указанный в этой норме перечень видов правонарушений является исчерпывающим и не подлежит расширительному толкованию»¹.

2) дела, указанные в абз. 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, не смотря на то обстоятельство, кем было совершено административное правонарушение.

Все остальные категории дел по общему правилу рассматриваются соответствующими органами и должностными лицами, предметная и должностная подведомственность которых определена в статьях 23.2 – 23.87 КоАП РФ.

Помимо этого, необходимо также обратить внимание на особенности определения территориальной подведомственности органов, должностных лиц и территориальной подсудности судей, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Она определяется ст. 29.5 КоАП РФ, содержание которой позволяет сделать вывод, что территориальная подведомственность и подсудность разделяется на общую территориальную подведомственность и подсудность и исключительную территориальную подведомственность и подсудность.

Исходя из общей территориальной подведомственности и подсудности, дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению по месту его совершения. Под местом совершения дела об административном правонарушении понимается: а) место совершения административного правонарушения независимо от места наступления последствий, места окончания противоправной деятельности,

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

ее пресечения (последние два случая применяются при деянии, которое носит длящийся характер); б) место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность, если административное правонарушение совершено в форме бездействия, а именно: место жительства физического лица, индивидуального предпринимателя; место исполнения должностным лицом своих обязанностей; место нахождения юридического лица, его филиала. Данный вид подведомственности и подсудности может быть изменен по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Исключительная территориальная подведомственность и подсудность изложена в частях 1.1, 2, 3, 5, 6 ст. 29.5 КоАП РФ, она не может быть изменена по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу, и в случае если усматривается наличие «совокупности установленных частями 1.1, 2, 3 и 6 ст. 29.5 КоАП РФ критериев по одному делу об административном правонарушении судье необходимо установить приоритет между этими нормами»¹.

В завершении данного пункта следует обратить внимание на важность правильного разрешения рассматриваемого нами процессуального действия. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации², решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно, вопреки ч. 1 ст. 47 и ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия. Кроме того, при такой ситуации нельзя говорить также о справедливости осуществляемого правосудия, гарантии прав и свобод в его сфере, так как суд, не уполномоченный на

¹ Там же.

² См. подробнее: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 № 623-О-П // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018); определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2009 № 144-О-П // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

рассмотрение дела, не является законным судом. Безусловно, указанная правовая позиция разъясняет важность правильного выполнения настоящего процессуального действия только в отношении судей, однако в своем общем значении может быть применима также к деятельности органов и должностных лиц, так как, как указывалось нами ранее, они фактически выполняют идентичную функцию судьи.

Во-вторых, это *выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом*. Данные обстоятельства изложены в ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ, согласно которой судья, член коллегиального органа либо должностное лицо не могут рассматривать дело в том случае, если они:

- 1) являются родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;
- 2) лично, прямо или косвенно заинтересованы в разрешении дела.

В КоАП РФ отсутствует толкование дефиниции «родственник». Учитывая нашу позицию, сформулированную в предыдущих параграфах, о возможности заимствования подходов, присущих уголовному судопроизводству, обратимся к УПК РФ. Однако, как следует из уголовно-процессуального законодательства, в нем в отличие от КоАП РФ приводится понятие «близкий родственник», под которым понимается супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки. К тому же такое толкование не соответствует существующему семейному законодательству¹, в котором близкими родственниками считаются родственники по прямой восходящей и нисходящей линии – родители и дети, дедушка, бабушка и внуки, полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать), братья и сестры. Применение аналогии права в

¹ См. подробнее: ст. 14 Семейного кодекса Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

рамках единой судебной системы посредством использования рассматриваемой дефиниции из ГПК РФ и АПК РФ также не дает четкого результата. Во-первых, потому что в ГПК РФ и АПК РФ не раскрывается определение рассматриваемого термина, во-вторых, ГПК РФ содержит немного иное основание для самоотвода – если лицо является родственником или свойственником кого-либо из лиц, участвующих в деле, либо их представителей.

Безусловно, включение свойственников в данное основание представляется несомненным достоинством, так как на практике может возникнуть ситуация, в которой лица, преследующие личный интерес в деле, либо лица, осуществляющие их представительство, могут оказаться, например, зятем либо снохой и т.п. судьи, члена коллегиального органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать дело. Кроме того, считаем, что необходимым является также уточнение данного основания путем включения в него супружества, так как Семейный кодекс РФ различает состояния родства и супружества.

Так, например, в одном из определений Верховного Суда Российской Федерации¹ было принято во внимание, что второй участник ДТП, Кревских Е.А. и собственник автомобиля Кревских Н.А., являются родственниками супруги судьи Липецкого областного суда Кревских Ю.И. – Кревских Л.С., а значит, рассмотрение дела по жалобе первого участника ДТП не согласовалось с положениями ст. 24.1 КоАП РФ. Судьей Липецкого областного суда был заявлен самоотвод. Однако в данном случае полагаем, что была допущена подмена юридической терминологии, так как супруга и ее родственники не являлись родственниками того судьи.

Следовательно, в целях избегания подобных ситуаций и уточнения законодательной формулировки предлагаем п. 1 ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «является родственником, свойственником, супругом лица, в

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.11.2017 № 77-ААД17-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя».

Далее рассмотрим дефиницию заинтересованности в разрешении дела. С данным понятием вопрос обстоит сложнее, так как наука и практика указывает на ее широкое понимание, а значит, закрепление исчерпывающего перечня обстоятельств в КоАП РФ является невозможным.

По мнению ученых, «к числу обстоятельств, свидетельствующих о личной заинтересованности лица в исходе дела, может относиться наличие с кем-либо из участников производства дружеских или неприязненных отношений, отношений соподчинения по службе или финансовых отношений. Личная заинтересованность в исходе дела также может порождаться чувствами зависти, мести, страха, вины и т.п.»¹.

Согласно Закону РФ «О статусе судей в Российской Федерации»² личной заинтересованностью судьи (но данное толкование также можно применить к члену коллегиального органа либо должностному лицу, рассматривающему дело) является возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного преимущества непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обстоятельствами.

В решение Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа под личной заинтересованностью одного из должностных лиц Госторгинспекции Республики Коми, рассматривавшей дело об административном правонарушении, был признан факт подачи заместителем руководителя Госторгинспекции

¹ Тетюев С.В. Возможность отвода судьи – гарантия беспристрастности состава суда // Российская юстиция. – 2012. – № 12 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.05 2018).

² Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. № 170.

Платоновой Т.Л., которая в последующем принимала участие наряду с другими сотрудниками, а также выносила постановление о привлечении к административной ответственности, заявление о проверке в отношении ИП Малащенко А.Н. после проведения банкета по случаю юбилея руководителя Госторгинспекции Феоктистова Н.И. в его заведении.¹

Или, например, постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда в качестве личной заинтересованности было установлено рассмотрение дела об административном правонарушении начальником ОГИБДД УВД г. Петрозаводска Червочкина Н.А. в отношении ОАО «Петрозаводские коммунальные системы», поводом к возбуждению которого послужило дорожно-транспортное происшествие с участием Червочкина Н.А., совершившего наезд на выбоину. Автомобиль при этом получил механические повреждения. Данный автомобиль принадлежал начальнику ОГИБДД УВД г. Петрозаводска Червочкину А.В.²

Помимо этого, считаем, что указание в КоАП РФ только этих двух обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела об административном правонарушении, является недостаточным, так как «реалии современной жизни ставят на повестку дня вопрос о новых основаниях для самоотвода и отвода судей, членов коллегиального органа, должностных лиц»³.

Так, фактически в решение Владимирского областного суда говорится о таком обстоятельстве, как участие лица при предыдущем рассмотрении дела в качестве свидетеля. Исходя из материалов дела, «в протоколе об административном правонарушении в качестве свидетеля была указана Ф, которой под роспись были разъяснены права и обязанности участника производства по делу об административном правонарушении и ответственность по ст. 17.9 КоАП РФ. На

¹ Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.11.2004 № А29-2164/2004А // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2008 по делу № А26-676/2008 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

³ Багаутдинов Ф.Н. Актуальные проблемы отвода судьи в современных условиях // Журнал российского права. – 2009. – № 5 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 19.05.2018).

основании ч. 1 ст. 25.6 КоАП РФ свидетелем является лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. В соответствии с гл. 25 КоАП РФ свидетель является участником производства по делу об административном правонарушении. Системное толкование указанных норм позволяет прийти к выводу, что одно и то же лицо в рамках одного дела об административном правонарушении не может быть сначала признано свидетелем, а затем выступать в качестве должностного лица, рассматривающего это же дело, поскольку в КоАП РФ указанные лица наделены разными правами и обязанностями. Однако в настоящем случае дело об административном правонарушении в отношении администрации г. Владимира было передано на рассмотрение заместителю начальника межрайонного отдела судебных приставов по исполнению особых исполнительных производств УФССП РФ по Владимирской области Ф, являющейся (как следует из протокола об административном правонарушении) свидетелем по этому же делу»¹.

В постановлении Верховного Суда Российской Федерации в качестве обстоятельства, исключающего возможность рассмотрения дела, устанавливается служебная или иная зависимость от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. «Отменяя по протесту прокурора Кавказского района Краснодарского края постановление административной комиссии от 20 мая 2010 года, судья Кавказского районного суда Краснодарского края, сделал обоснованный вывод о том, что члены административной комиссии, являясь работниками администрации Кавказского сельского поселения Кавказского района, не вправе были рассматривать данное дело об административном правонарушении в отношении главы Кавказского сельского поселения Мясищевой О.Г., поскольку находятся в ее подчинении. Тем самым

¹ Решение Владимирского областного суда от 13.08.2013 № 11-165/2013 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

административной комиссией были нарушены требования статьи 29.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».¹

В приведенных последних двух прецедентах судебная практика такие обстоятельства, как участие лица при предыдущем рассмотрении дела в качестве свидетеля; служебная или иная зависимость от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считает одними из случаев личной, прямой или косвенной заинтересованности в разрешении дела, и на основании п. 2 ч. 1 ст. 29.2 отменяет решения нижестоящих судов, органов, должностных лиц. Однако в рамках единой судебной системы указанные основания выносятся в качестве самостоятельных обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела об административном правонарушении, с чем мы, безусловно, согласны.

Кроме того, в УПК РФ, ГПК РФ и АПК РФ приводится такое обстоятельство, как участие при предыдущем рассмотрении дела в качестве судьи, повторное участие которого в рассмотрении дела является недопустимым. Данное обстоятельство в соответствии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации относительно производства по делам об административных правонарушениях не допустимо. Конституционный Суд РФ считает, что «при рассмотрении жалобы на судебное решение, вынесенное по результатам рассмотрения судьей жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, тот факт, что этот судья ранее уже участвовал в производстве по данному делу (в том числе высказывал свое мнение по вопросам, имеющим существенное значение для его разрешения и находящимся в прямой связи с подлежащими отражению в итоговом решении выводами суда), сам по себе не является достаточным основанием для отмены такого судебного решения – наличие

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 02.06.2011 № 18-АД11-7 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

обстоятельств, вызывающих сомнения в объективности и беспристрастности судьи, должно устанавливаться компетентным судом в каждом случае индивидуально, исходя из всестороннего и полного рассмотрения доводов лица, обратившегося с жалобой, а также обстоятельств конкретного дела и в предусмотренных законодательством процедурах»¹.

Таким образом, подытоживая выше сказанное, считаем, что правильнее ст. 29.2 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«1. Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

1) является родственником, свойственником, супругом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела;

3) при предыдущем рассмотрении дела участвовал в нем в качестве прокурора, защитника или представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;

4) находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.

2. Наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, само по себе не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи».

¹ Решение Конституционного Суда РФ от 16.07.2013 «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй квартал 2013 года» // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

В-третьих, это *выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу*. Здесь имеется в виду наличие «формальных поводов к прекращению производства по делу»¹. Мы не будем подробно останавливаться на данном перечне, исчерпывающе изложенном в ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, и ограничимся лишь перечислением этих обстоятельств, так как их детальная характеристика не относится к предмету настоящего диссертационного исследования. Среди них выделяют:

- отсутствие события административного правонарушения;
- отсутствие состава административного правонарушения (в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения административного правонарушения возраста административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего административное правонарушение);
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии;
- признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения административного правонарушения лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении

¹ Колоколов Н.А. Рассмотрение дел об административном правонарушении судьей первой инстанции // Мировой судья. – 2009. – № 7 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (19.05.2018).

административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

- смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности.

В-четвертых, это *выяснение вопроса о правильности составления протокола об административном правонарушении и других протоколов, а также правильности оформления иных материалов дела*. Проверка правильности составления протокола об административном правонарушении и других протоколов, предусмотренных КоАП РФ – это одно из важнейших процессуальных действий стадии подготовки к рассмотрению дела, от которого зависит исход дела, поскольку протокол об административном правонарушении в большинстве ситуаций является не только главным, но и фактически единственным документом стадии возбуждения дела об административном правонарушении, а его правильное составление – «одним из условий соблюдения принципа законности, обеспечения реализации прав граждан

и интересов государства при производстве по делам об административных правонарушениях»¹.

В соответствии с п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 правильность составления протокола об административных правонарушениях оценивается с точки зрения: а) полноты исследования события нарушения и сведений о лице, его совершившем; б) соблюдения процедуры его оформления. То есть в протоколе об административном правонарушении должны быть указаны: а) «место, время совершения проступка, нормативный акт, предусматривающий ответственность за его совершение, описание самих противоправных действий»²; в случае необходимости информация о причинении материального ущерба; объяснения лица, в отношении которого составлен протокол; «фамилия, имя, отчество лица, совершившего правонарушение, его возраст, семейное положение, род занятий, размер заработной платы, место жительства»³; б) «дата и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются»⁴; подписи составителя и правонарушителя, а при наличии свидетелей и потерпевших их подписи; отметка о разъяснении прав и обязанностей, предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ; в случае необходимости фиксация отказа правонарушителя от подписания протокола; сведения о вручении под расписку копии протокола лицу, в отношении которого он был составлен, а также потерпевшему.

О.В. Соловьева в целях упрощения проверки полномочий должностного лица, составившего протокол, предлагает также указывать в нем основание, которое дает этому должностному лицу право составлять протокол (например, «в соответствии с

¹ Кирильчик Е.В. Некоторые проблемы составления протокола об административном правонарушении // сборник материалов XXI международной научно-практической конференции «Деятельность правоохранительных органов в современных условиях», 2016. С. 2018.

² Телегин А.С. Юридическая природа протокола об административном правонарушении // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. – 2014. – № 1. С. 209

³ Там же. С. 210.

⁴ Там же.

п. ... Приложения к Приказу МВД РФ от №).¹ Причем протокол об административном правонарушении должен быть составлен одним из уполномоченных лиц, указанных в ст. 28.3 КоАП РФ, в присутствии лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, (либо его законного представителя), немедленно после выявления совершения административного правонарушения. К протоколу должны быть приложены все необходимые материалы, вытекающие из существа дела. Только в этом случае они могут быть признаны достаточными для рассмотрения дела по существу. Кроме того, при совершении правонарушения группой лиц протокол должен быть составлен на каждое лицо в отдельности.

В обратной ситуации при установлении недостатков протокол и иные материалы дела подлежат возвращению лицу, направившему их судье, органу либо должностному лицу, уполномоченному на разрешение дела. Выделяют два вида недостатков протокола. Первый – это существенные недостатки, к которым относится отсутствие данных, перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а также иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела об административном правонарушении. Второй – это несущественные недостатки. Среди них можно выделить, например, нарушение сроков составления и направления протокола об административном правонарушении, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, но при условии его надлежащего извещения о времени и месте его составления. Следовательно, основным отличием между ними является возможность их восполнения при рассмотрении дела по существу, так как возвращение протокола об административном правонарушении разрешается нормами КоАП РФ только на стадии подготовки к рассмотрению дела.

¹ Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела об административном правонарушении // Право и практика. – 2012. – № 2. С. 110.

Однако Н.В. Хахалева считает, что «критерием возвращения протокола на доработку должно служить не выделение существенных или несущественных недостатков, а могут или не могут быть эти недостатки восполнены при рассмотрении дела»¹. По нашему мнению, данная позиция не совсем логична, так как критерием разграничения на существенные и несущественные недостатки протокола служит возможность их восполнения при разрешении дела по существу. Данные понятия являются тесно взаимосвязанными, а также выделение дефиниций «существенные недостатки», «несущественные недостатки» обусловлено необходимостью использования единой ёмкой терминологии, при употреблении которой у правоприменителей не возникнет вопросов об их толковании.

Кроме того, необходимо отметить, что протокол об административном правонарушении возвращается при:

- его составлении и оформлении других материалов дела неправомочными лицами;
- неправильном составлении протокола и оформлении других материалов дела;
- неполноте предоставленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Данные основания являются исчерпывающими и не подлежат расширительному толкованию. Обязательным при возвращении протокола и иных материалов дела является вынесение мотивированного определения, в котором указываются судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, недостатки, требующие устранения. То есть фактически они возвращают дело об административном правонарушении на доработку. Здесь мы согласимся с позицией Е.В. Ламонова, что «допустимость возвращения протокола и материалов дела ведет к реанимации в

¹ Хахалева Н. В. Производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. С. 118.

административно-юрисдикционном процессе негативной практики уголовного судопроизводства, когда в связи с отсутствием вины в целях невынесения оправдательного приговора дело возвращалось для производства дополнительного расследования»¹. В уголовном процессе данное процессуальное действие является необходимым, так как речь идет о реально общественно опасном деянии, который причиняет существенный вред общественным отношениям в той или иной сфере, однако в отношении производства по делам об административном правонарушении говорить о таком в полной мере не приходится. Некоторые ученые в области административного права полагают, что в производстве по делам об административных правонарушениях это приводит к «неоправданному затягиванию административно-юрисдикционного процесса в целом»² либо к «нарушению прав лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении»³. И для решения данной ситуации предлагают «рассматривать дело по существу и выносить определение о прекращении производства по делу в связи с недоказанностью и или отсутствием события или состава административного правонарушения, а не возвращать протокол»⁴, либо «в случае выявления каких-либо погрешностей при оформлении поступившего на рассмотрение протокола и/или других необходимых при этом документов соответствующему органу (должностному лицу) административной юрисдикции самому устранять их в рабочем порядке»⁵.

Безусловно, соблюдение принципа оперативности и законности производства по делам об административных правонарушениях является очень важным. Однако, на наш взгляд, важнее этого может быть только полное и объективное рассмотрение

¹ Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях: Монография. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2002. С. 188.

² См., например: Дорохин В.В. Указ. соч. С. 51; Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография / А.С. Дугенец – М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 166.

³ Хахалева Н.В. Указ. соч. С. 120.

⁴ Ламонов Е.В. Там же.

⁵ Дугенец А.С. Там же.

и разрешение дела. В случае дефектности протокола об административном правонарушении не должны страдать общественные отношения, которым наносится урон. Соответственно, вообще не проводить данное процессуальное действие также представляется неверным, так как лицо, реально совершившее административное правонарушение, должно быть привлечено к административной ответственности.

Кроме того, не все погрешности, выявленные в протоколе, могут быть устранены судьей, органом, должностным лицом в рабочем порядке. Так, например, дата, место совершения административного правонарушения, сведения о лице, составившем протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело, событие административного правонарушения, сведения о свидетелях и потерпевших, квалификация деяния, отсутствие всех необходимых подписей невозможно восполнить судьей, органом, должностным лицом, на рассмотрение которых передано дело, так как без указанных данных невозможно решение таких первоочередных вопросов, как подведомственность и подсудность дела и соблюдение установленных процессуальных сроков по делу. Хотя событие административного правонарушения при его незначительных погрешностях изложения, которые не могут оказать влияние на решение по делу, также как объяснения лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, в некоторых случаях в целях оперативности производства должны быть восполнены в рабочем порядке при рассмотрении дела по существу. К тому же Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не исключает возможность вызова в суд лица, составившего протокол об административном правонарушении, для выяснения возникших вопросов.

И, наоборот, такие процедурные недостатки составления протокола об административном правонарушении, как разъяснение прав и обязанностей лицу, в

отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, непредоставление возможности ознакомления с протоколом об административном правонарушении, невручение протокола об административном правонарушении лицу, в отношении которого он составлен, не должны и не могут быть восполнены ни судьей, органом, должностным лицом, на рассмотрение которых передано дело, ни лицом, когда-то составившем протокол, так как это является нарушением процессуальных прав участников производства. Соответственно, они не могут служить недостатками, на основании которых протокол об административном правонарушении и иные материалы дела возвращаются лицу, их составившему. Следовательно, дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению, но с учетом данных обстоятельств, которые должны влиять на решение, вынесенное по существу дела.

В-пятых, это *выяснение вопроса о достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу*. Законодателем не случайно была введена при формулировке нормы именно такого рода оценочная категория. Это связано с тем, что она должна выясняться индивидуально по каждому делу с учетом их особенностей и специфики. Соответственно, установление точных критериев ее оценки представляется невозможным и нецелесообразным ввиду многогранности и изменчивости общественных отношений.

Указанное суждение подтверждает пример, приведенный О.С. Рогачевой в одном из исследований, о том, может ли отсутствие водительского удостоверения в материалах дела об административном правонарушении, наказание за которое предусмотрено в виде лишения права управления транспортным средством, быть основанием для возвращения протокола и иных материалов дела в связи с их недостаточностью. И дается ответ, согласно которому «если отсутствие в материалах дела водительского удостоверения позволяет судье всесторонне, полно и объективно выяснить обстоятельства дела, материалы не могут быть возвращены. В

случае возникновения необходимости изучения подлинника водительского удостоверения судья, в производстве которого находится дело, вправе вынести определение об истребовании сведений, необходимых для разрешения дела.¹ Следовательно, верно в научной литературе под достаточностью материалов понимают «совокупность документов, подтверждающих доводы протокола»², «полноту отражения обстоятельств совершения правонарушения и содержания необходимых сведений о лице, его совершившем»³.

При выявлении недостаточности (неполноты) материалов по делу об административном правонарушении, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, судьей, органом, должностным лицом выносится решение о ее восполнении путем вынесения таких определений, как о вызове необходимых участников производства по делу, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу и т.д. Т.М. Кобисская считает, что в этом случае субъект, рассматривающий дело не вправе возвращать материалы для сбора дополнительных доказательств, так как это является основанием для прекращения производства.⁴ Нами уже отмечалось на основании анализа норм Конституции и решений Европейского Суда по правам человека в § 3 главы 1, что судья, проверяя материалы дела на их полноту и достаточность, осуществляет не свойственную для него функцию обвинения, что противоречит положениям Конституции РФ и нарушает законные права участников производства.

Однако Конституционный Суд РФ, проверяя совершение указанного действия судьей на соответствие статьям 118 и 123 Конституции РФ, отметил, что, рассматривая дело об административном правонарушении, судья совершает

¹ Захарова (Рогачева) О.С. Деятельность мирового судьи по подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях // Мировой судья. – 2008. – № 3 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 19.05.2018).

² Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2006. С. 129.

³ Настольная книга помощника судьи: Организация работы и административное судопроизводство / под общ. ред. Ю.П. Гармаева, А.О. Хориноева. Там же.

⁴ Кобисская Т.М. Указ. соч. С. 129.

процессуальные действия по исследованию представленных доказательств, и тем самым осуществляет функцию правосудия, а не обвинения, и отсутствие должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, в числе участников производства не означает возложение на суд обвинительной функции, так как сбор доказательств осуществлялся должностным лицом.¹ Хотя ранее в Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П² при решении практически аналогичного вопроса только в отношении норм УПК РФ, применение которого, как нами было уже доказано, допустимо и в отношении дел об административных правонарушениях в части регулирования смежных вопросов, высказывалась совершенно иная позиция. Согласно данному решению Конституционный Суд пришел к выводу о том, что когда в досудебном производстве допущены существенные нарушения уголовно-процессуального закона, не устранимые в судебном производстве, если возвращение дела не связано с восполнением неполноты произведенного дознания или предварительного следствия, суд по собственной инициативе или по ходатайству стороны может возвратить дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Таким образом, считаем, что указанный вопрос должен разрешаться не судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, а лицом, составившем протокол об

¹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 24.06.2014 № 1312-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чертовского Федора Федоровича на нарушение его конституционных прав статьями 22.3, 29.1, 29.4, 29.6 и 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=885205971045490415033834486&cacheid=48B8F5F4440BB67D22249D2C0F58933&mode=splus&base=ARB002&n=402574&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3#03655026470365502> (дата обращения: 12.10.2018); Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2014 № 2157-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Астаховой Александры Юрьевны, Виноградова Дмитрия Валерьевича и других на нарушение их конституционных прав пунктами 2 и 4 части 1 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70691366/#review> (дата обращения: 12.10.2018).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П «По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 376, 405 и 406, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан» // СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 5026.

административном правонарушении, при его непосредственном участии в подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении.

В-шестых, *выяснение вопроса о наличии ходатайств и отводов*. На стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель, потерпевший, его законный представитель, защитник или представитель лиц, имеющих личный интерес в деле, прокурор вправе заявлять ходатайства, которые могут включать требования различного характера. Наиболее распространенными среди них являются о допуске к участию в деле защитника либо представителя, о вызове свидетелей, об истребовании дополнительных документов, доказательств, о рассмотрении дела по месту жительства лица, привлекаемого к административной ответственности и другие.

Согласно ст. 24.4 КоАП РФ ходатайства заявляются только в письменной форме и подлежат немедленному разрешению судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело. В случае отказа удовлетворения ходатайства ими должно быть вынесено соответствующее определение.

При наличии обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу. Однако до 30 октября 2018 года в ст. 29.3 КоАП РФ закреплялась только возможность заявления отвода и самоотвода, а механизм их реализации не получил своего разъяснения. Согласно действовавшим на тот момент нормам КоАП РФ, у участников процесса имелась возможность заявить отвод лицам, участие которых в производстве по делу об административном правонарушении не допускается. При этом не предусматривался запрет на подачу повторного заявления об отводе одним и тем же лицом по одним и тем же

основаниям, что могло непосредственно отразиться на объективности и своевременности рассмотрения дела об административном правонарушении. В связи с этим были внесены соответствующие правки в указанную статью. Однако на наш взгляд, механизм разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и отводе остался в полной мере не разрешенным. Следовательно, в данном случае мы полагаем, что может быть применена аналогия права и за основу взяты нормы, изложенные в ГПК РФ, АПК РФ и Кодексе административного судопроизводства РФ¹ (далее – КАС РФ) с учетом особенностей, присущих производству по делам об административных правонарушениях и изменений, внесенных федеральным законом от 30.10.2018 № 379-ФЗ². Таким образом, предлагаем ввести в КоАП РФ статью «Порядок разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и об отводе» следующего содержания:

«1. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

2. Если дело об административном правонарушении рассматривается членами коллегиального органа, то отвод, заявленный члену коллегиального органа, разрешается этим же составом коллегиального органа большинством голосов в отсутствие члена коллегиального органа, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, член коллегиального органа считается отведенным.

3. Отвод, заявленный всем членам коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении коллегиально, разрешается этим же коллегиальным органом в полном составе простым большинством голосов.

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

² Федеральный закон от 30.10.2018 № 379-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.13 и 29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6834.

4. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится мотивированное определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

5. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, всех членов коллегиального органа, должностного лица дело об административном правонарушении рассматривается в том же суде, органе иным судьей, иным составом коллегиального органа, иным должностным лицом.

6. Если в результате удовлетворения заявлений о самоотводе или об отводе сформировать новый состав суда, органа для рассмотрения данного дела об административном правонарушении в том же суде, органе невозможно, то дело об административном правонарушении передается в другой суд, орган того же уровня председателем соответствующего суда, руководителем коллегиального органа, вышестоящим должностным лицом».

Помимо этого, хотелось бы обратить внимание на необходимость легального закрепления в КоАП РФ возможности разрешения вопроса об объединении двух или более дел в одно производство или выделении дела в отдельное производство. В настоящее время так или иначе указанное процессуальное действие осуществляется судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Об этом свидетельствует попытка его регламентации в абзаце 9 п. 4 постановления Пленума ВС РФ № 5, в котором указывается, что если из протокола об административном правонарушении при подготовке к рассмотрению дела усматривается наличие оснований для назначения административного наказания по правилам ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ, то следует вынести определение об объединении таких материалов и рассмотреть их в одном

производстве с вынесением одного постановления. Аналогичная норма содержится в Административном регламенте ФАС по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства РФ. Учитывая, что характер выше приведенных актов не позволяет устранить несовершенства и недостаточность правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, имеющиеся в КоАП РФ, а также требование Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека о соответствии закона принципу правовой определенности¹, считаем необходимым легально закрепить указанное процессуальное действие в ст. 29.1 КоАП РФ.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. Доказано, что, являясь обязательной, стадия подготовки к рассмотрению дела проводится при любом виде производства по делам об административных правонарушениях. Однако объем процессуальных действий, совершаемых на указанной стадии судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело, варьируется в зависимости от вида производства по делам об административных правонарушениях.

2. Процессуальные действия на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляются в следующем процессуальном порядке:

1) выяснение вопроса, относится ли к компетенции рассмотрение данного дела;

¹ См. подробнее: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3983.

2) выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

3) выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу;

4) выяснение вопроса о правильности составления протокола об административном правонарушении и других протоколов, предусмотренных КоАП РФ, а также правильности оформления иных материалов дела;

5) выяснение вопроса о достаточности имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

6) выяснение вопроса о наличии ходатайств и отводов;

7) выяснение вопроса о наличии оснований для объединения двух или более дел в одно производство или выделения дела в отдельное производство;

8) вынесение одного из решений по делу.

3. В целях единообразного осуществления подготовки к рассмотрению дела полагаем необходимым внести изменения в ст. 29.1 КоАП РФ и изложить ее в редакции, в которой выяснение вопроса о наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, будет идти после выяснения вопроса о наличии обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом, а выяснение вопроса о наличии оснований для объединения нескольких материалов дела в одно производство будет завершать процессуальные действия.

4. Доказана необходимость уточнения законодательной формулировки п. 1 ч. 1 ст. 29.2 КоАП РФ путем внесения в нее категорий «свойство» и «супружество».

5. Считаем, что к обстоятельствам, исключающим возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом, также относятся случаи, если они при

предыдущем рассмотрении дела участвовали в нем в качестве прокурора, защитника или представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля, а также если они находятся или ранее находились в служебной или иной зависимости от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.

6. Предлагаем следующую редакцию ст. 29.2 КоАП РФ:

«1. Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

1) является родственником, свойственником, супругом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела;

3) при предыдущем рассмотрении дела участвовал в нем в качестве прокурора, защитника или представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;

4) находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.

2. Наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, само по себе не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи».

7. Процедурные недостатки составления протокола об административном правонарушении не могут быть основаниями возвращения протокола об административном правонарушении и иных материалов дела лицу, их

составившему. При их наличии дело об административном правонарушении подлежит рассмотрению, но с учетом указанных обстоятельств, которые должны влиять на решение, вынесенное по существу дела, судьей, органом, должностным лицом.

8. Вывод о том, что возвращение материалов дела об административном правонарушении должностному лицу с целью их восполнения является процессуальным действием стадии подготовки к рассмотрению дела, не соответствующим положениям Конституции РФ и Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

9. Предлагается ввести в КоАП РФ статью «Порядок разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и об отводе» следующего содержания:

«1. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

2. Если дело об административном правонарушении рассматривается членами коллегиального органа, то отвод, заявленный члену коллегиального органа, разрешается этим же составом коллегиального органа большинством голосов в отсутствие члена коллегиального органа, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, член коллегиального органа считается отведенным.

3. Отвод, заявленный всем членам коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении коллегиально, разрешается этим же коллегиальным органом в полном составе простым большинством голосов.

4. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится мотивированное определение об

удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

5. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, всех членов коллегиального органа, должностного лица дело об административном правонарушении рассматривается в том же суде, органе иным судьей, иным составом коллегиального органа, иным должностным лицом.

6. Если в результате удовлетворения заявлений о самоотводе или об отводе сформировать новый состав суда, органа для рассмотрения данного дела об административном правонарушении в том же суде, органе невозможно, то дело об административном правонарушении передается в другой суд, орган того же уровня председателем соответствующего суда, руководителем коллегиального органа, вышестоящим должностным лицом».

§2. Решения, принимаемые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

Решения, принимаемые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, представляют собой отдельные процессуальные действия, каждое из которых имеет особые основания, случаи, обстоятельства, цели и сложности принятия. В целях систематизации знаний считаем необходимым сформулировать классификацию принимаемых решений, которая позволит сформировать полную характеристику и поспособствует более глубокому анализу объекта исследования.

В научной литературе ставился вопрос о классификации решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных

правонарушениях, профессором Н.Г. Салищевой и профессором А.Ю. Якимовым¹. Однако крупных частных научных 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 статьях 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.²

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, и решения процессуального характера, направленные на

¹ 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. Вып. 8. – Воронеж: Издательство Воронежский государственный университет, 2013. – С. 217-226. Якимов А.Ю. 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.

² См.: Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Указ. соч.

продвижение дела, формирование доказательственной базы, разрешение различных процессуальных вопросов.¹ К первой группе решений относится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ), ко второй группе – все остальные решения, которые могут быть приняты на стадии подготовки к рассмотрению дела.

Помимо этого, анализ ст. 29.4 КоАП РФ позволил также выделить иные *основания классификации* решений, принимаемых при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении. Во-первых, *по форме выражения* решения подразделяются на два вида – это 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 КоАП РФ); о назначении экспертизы (п. 2 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ); о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ), и другие. В форме постановления выносится только решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 29.4 КоАП РФ).

Во-вторых, в зависимости *от преследуемых ими целей в производстве по делам об административных правонарушениях* следует выделить решения:

1) 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 КоАП РФ).

2) направленные на устранение недостатков доказательственной базы. К ним относятся решение о вызове лиц, указанных в статьях 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 КоАП РФ), а также решение о

¹ См.: Якимов А.Ю. Указ. соч.

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

3) направленные на обеспечение прав и законных интересов лиц, имеющих личный интерес в деле. Среди них следует выделить решение об отложении рассмотрения дела (п. 3 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ), решение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности (п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ); решение о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмене ареста, наложенного на имущество, в соответствии со статьей 27.20 КоАП РФ (п. 6 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

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

5) 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 КоАП РФ).

Учитывая выводы, приведенные нами в предыдущих параграфах диссертационного исследования, о необходимости закрепления в ст. 29.1 КоАП РФ такого процессуального действия, как проверка наличия оснований, указанных в ч. 2 ст. 4.4. КоАП РФ, для объединения материалов дела в одно производство, полагаем, что перечень решений, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела, требует дополнения таким решением, как определение об объединении нескольких материалов дела в одно производство. Указанное определение в производстве по делам об административных правонарушениях преследует цель, направленную на обеспечение производства и законных интересов лиц, имеющих личный интерес в деле. Безусловно, приведенная нами классификация решений является

относительной и с научной точки зрения может быть дополнена иными основаниями. Однако при проведении данного научного исследования в качестве основы будет использовано разделение решений в зависимости от преследуемых ими целей в производстве по делам об административных правонарушениях. Рассмотрим их.

Решения, направленные на дальнейшее продвижение по делу об административном правонарушении в рамках производства по нему. Их принятие означает готовность перехода дела об административном правонарушении со стадии подготовки к стадии рассмотрения дела по существу. В частности, к ним относится решение о назначении времени и места рассмотрения дела по существу. Оно выносится судьей, органом, должностным лицом при условии выполнения ими в полном объеме всех необходимых процессуальных действий, исключения неточностей и недочетов в материалах дела, разрешения всех поступивших ходатайств, то есть при условии создания всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения дела по существу. «В определении в обязательно порядке указываются число, месяц и год, в том числе часы и минуты, когда будет рассматриваться дело, а также точный адрес и телефон суда, органа, должностного лица, рассматривающих дело»¹.

Решения, направленные на устранение недостатков доказательственной базы. В первую очередь они имеют своей целью обеспечение возможности получения необходимых сведений об обстоятельствах дела из всех возможных источников при разрешении дела по существу. Это напрямую влияет на обеспечение оперативности рассмотрения дела, а также качество итогового решения, которое будет вынесено по нему. К данной группе решений относятся:

1. *Определение о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 – 25.10 КоАП РФ.*

Его вынесение может быть как правом, так и обязанностью судьи, органа,

¹ Мартынов А.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Поздрачев. С. 1515.

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 ним относится лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший и законный представитель физического или юридического лица.

Однако в случае если правонарушение зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств 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, дело может быть рассмотрено без участия лица, в отношении которого ведется производство, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, если судье, органу, должностному лицу известно, что указанные субъекты были надлежащим образом извещены о месте и времени рассмотрения дела и от них не поступало ходатайство об отложении рассмотрения дела или если такое ходатайство было оставлено без удовлетворения.

Вызов свидетеля, защитника, представителя, 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. Указанные лица также могут быть вызваны по инициативе лица, в отношении которого ведется производство, или потерпевшего для подтверждения своих доводов.

Следует 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 обязаны обеспечить их участие в производстве по делу. Однако отсутствие при рассмотрении дела защитника или представителя в силу личного волеизъявления не может служить основанием для пересмотра судебного постановления, которое вынесено в соответствии с установленными обстоятельствами, в рамках процедуры, надлежащим образом мотивировано и отвечает требованиям статьи 29.10 КоАП РФ.¹

2. *Определение об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу. Определение о назначении экспертизы.* Указанные определения могут выноситься судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, а также по инициативе участников производства. Примечательным является, что принятие указанных решений обязательно сопряжено с необходимостью вынесения определения об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью уточнения доказательственной базы.

3. *Определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол.* В действующем КоАП РФ протокол об административном правонарушении и другие материалы дела, как уже было указано нами, возвращаются в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случаях:

- а) составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами;
- б) неправильного составления протокола и оформления других материалов дела;

¹ Решение Архангельского областного суда от 26.11.2015 № 7п-296/2015 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

в) неполноты представленных материалов, которая 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.¹ 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, в связи с идентичностью выполнения ими функций функциям судьи. 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.²

Правильность составления протокола и оформления других материалов дела определяется, исходя из полноты исследования события правонарушения, сведений о совершившем его лице и соблюдения процедуры оформления протокола. «В случае неправильного составления материалов дела ... в определении в обязательном порядке указываются обстоятельства, послужившие основанием вынесения такого определения»³.

¹ Колоколов Н.А. Указ. соч. Там же.

² Там же.

³ Мартынов А.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 1516.

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

- не извещение лица, в отношении которого составлен протокол, о месте и времени его составления;
- не извещение лица, в отношении которого составлен протокол, о внесении изменений в протокол;
- отсутствие в протоколе сведений о применении видеозаписи для фиксации процессуальных действий.

Так, например, 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.¹

Или, например, Верховным Судом РФ по делу о привлечении к административной ответственности в отношении Бекмурзова В.Ф. было установлено, что «в материалах дела отсутствуют данные, свидетельствующие о том, что изменения в протокол об административном правонарушении были внесены в присутствии Бекмурзова Ф.В. Подписи названного лица напротив внесенных изменений, как и сведения об ознакомлении последнего с внесенными изменениями, отсутствуют, лишь указано: «исправленному верить», стоит подпись должностного лица. Также отсутствуют сведения об извещении Бекмурзова Ф.В. о необходимости

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.09.2014 № 18-АД14-39 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

явки для внесения изменений в названный протокол и данные, указывающие на то, что лицу, в отношении которого ведется производство по делу, направлена копия протокола с внесенными в него изменениями»¹.

Среди ошибок содержательного характера часто встречаются такие, как:

- неправильное определение места совершения административного правонарушения;
- отсутствие в протоколе сведений о понятых.

В частности, при рассмотрении дела в отношении Хваткина А.В. суд пришел к выводу, что «из материалов дела об административном правонарушении не усматривается, что освидетельствование Хваткина А.В. на состояние алкогольного опьянения и его направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения было осуществлено должностным лицом ГИБДД в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Так, в акте освидетельствования на состояние опьянения и в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения отсутствуют сведения как о понятых, так и о применении видеозаписи для фиксации совершения процессуальных действий»².

Кроме того, помимо приведенных типичных ошибок протокола об административном правонарушении, встречаются также иные. В одном из дел об административном правонарушении протокол был признан недопустимым по причине наличия в нем «значительного количества исправлений в части указания времени составления названных процессуальных документов, показаний прибора, квалификации деяния. Кроме того, на каждом из внесенных изменений была поставлена печать подразделения ГИБДД. При этом подпись лица, в отношении

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 19.02.2018 № 22-АД18-1// СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

² Постановление ВС РФ от 22.12.2015 № 5-АД15-41 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

которого ведется производство по делу об административном правонарушении, рядом с каждым из внесенных в процессуальные документы исправлений отсутствовала»¹. Также ошибкой в протоколе признается отсутствие каких-либо сведений, позволяющих оценить существенность вреда.² Достаточно редко, но встречаются случаи возвращения протокола по причине отсутствия надлежащего описания события административного правонарушения. Так, в решение по одному делу об административном правонарушении Верховный Суд РФ пришел к выводу, что «ненадлежащее описание события административного правонарушения может повлечь нарушение права на защиту лица, в отношении которого возбуждено производство по делу, лишить его возможности объективно возражать и представлять соответствующие доказательства по существу правонарушения»³. Представляется интересным прецедент, в котором протокол об административном правонарушении был признан недопустимым доказательством в связи с тем, что его недостатки были устранены путем вынесения определения об исправлении описки, что не соответствует установленному КоАП РФ порядку и влечен нарушение права лица, привлекаемого к административной ответственности, на защиту.⁴

Полнота предоставляемых материалов по делу проверяется «не только с точки зрения их соответствия процессуальным требованиям, но и их достаточности для рассмотрения дела по существу с учетом требований ст. 24.1 КоАП РФ»⁵. Указанное основание возврата протокола об административном правонарушении и материалов по делу, как нами уже было отмечено, является неконституционным, так как не соответствует ч. 3 ст. 123 Конституции РФ и фактически суд из арбитра

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 01.12.2017 № 5-АД17-88 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

³ Постановление Верховного Суда РФ от 01.12.2017 № 18-АД17-45 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 10.11.2017 № 46-АД17-34 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

⁵ Колоколов Н.А. Указ. соч. Там же.

превращает одновременно в орган обвинения, возлагая на него не свойственную правосудию функцию. К тому же следует отметить, что рассматриваемое определение является одним из часто принимаемых видов решений на стадии подготовки к рассмотрению дела, о чем свидетельствуют данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации¹. Так, согласно сводным статистическим сведениям о деятельности федеральных судов общей юрисдикции за 2010 – 2017 годы в 2010 году судьями было возвращено 188 334 дела, что составило 3,5 % от общего количества рассмотренных дел; в 2011 году – 206 814 дел, что составило 3,9 % от общего количества рассмотренных дел; в 2012 году – 242 935 дел, что составило 4,2 % от общего количества рассмотренных дел; в 2013 году – 271 299 дел, что составило 4,7% от общего количества рассмотренных дел; в 2014 году – 350 144, что составило 5,4 % от общего количества рассмотренных дел; в 2015 году – 395 445, что составило 5,97 % от общего количества рассмотренных дел; в 2016 году – 432 511, что составило 6,7 % от общего количества рассмотренных дел; и наконец, в 2017 году – 444 840 дел, что составило 6,8 % от общего количества рассмотренных дел (см. приложение 4). Соответственно, столько же раз в Российской Федерации происходит нарушение прав участников производства на справедливое разбирательство по делу об административном правонарушении, основанном на объективном и беспристрастном осуществлении правосудия. Таким образом, считаем необходимым исключить из п. 4 ч. 1 ст. 29.4 формулировку – «либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела».

Следующей группой являются *решения, направленные на обеспечение прав и законных интересов лиц, имеющих личный интерес в деле*. Они выступают в качестве правовой гарантии, которая позволяет в полном объеме лицу,

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 15.02.2017).

привлекаемому к административной ответственности, и потерпевшему реализовывать свои процессуальные права и законные интересы в ходе производства по делу об административном правонарушении. Среди них следует выделять определение об отложении рассмотрения дела; определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности; определение о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмена ареста, наложенного на имущество.

Определение об отложении рассмотрения дела в обязательном порядке выносится в случае принятия решения об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; о назначении экспертизы; при невозможности рассмотрения дела об административном правонарушении в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности; при невозможности рассмотрения дела без какого-либо участника, если его участие признано судом обязательным. Также указанное определение может быть вынесено в случае, если невозможно присутствие при рассмотрении дела об административном правонарушении по существу без одного из участников производства по уважительной причине.

Определение о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности и подсудности «выносится с учетом всех выявленных обстоятельств в результате изучения дела»¹. Причем указанное определение должно быть мотивированным. Согласно отчетам о работе судов общей юрисдикции оно также является одним из распространенных среди решений, выносимых на стадии подготовки: в 2010 году было вынесено 304 651 решение о передаче протокола и иных материалов дела на рассмотрение по подведомственности и подсудности, что составило 5,7 % от общего количества

¹ Мартынов А.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Поздрачев. С. 1516.

рассмотренных дел; в 2011 году – 322 347 решений, что составило 6,1 % от общего количества рассмотренных дел; в 2012 году – 366 740 решений, что составило 6,4 % от общего количества рассмотренных дел; в 2013 году – 312979 решений, что составило 5,4 % от общего количества рассмотренных дел; в 2014 году – 336 671 решение, что составило 5,2 % от общего количества рассмотренных дел; в 2015 году – 337 988 решений, что составило 5,1 % от общего количества рассмотренных дел; в 2016 году – 315 772 решения, что составило 5 % от общего количества рассмотренных дел; и в 2017 году – 310 808 решений, что составило 4,8 % от общего количества рассмотренных дел.¹ (См. приложение 5).

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

- если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение;
- если было вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Из анализа судебной практики следует, что наиболее частыми при вынесении указанного определения являются ошибки, связанные с нарушением территориальной подведомственности и подсудности, а также подсудности разных видов судов. Так, примером нарушения территориальной подведомственности может служить постановление Верховного Суда Российской Федерации по делу ОАО «Южная многоотраслевая корпорация». По его материалам 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

¹ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. Как следовало из разъяснения, содержащегося в подпункте «з» пункта 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 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. Однако адрес его места нахождения не относился к подсудности мирового судьи судебного участка № 38 Карасунского внутригородского округа г. Краснодара.¹

Нарушение подсудности разных видов судов чаще всего выражается в случаях:

– когда дело, подлежащее рассмотрению в арбитражном суде, разбирается судами общей юрисдикции, и наоборот. На наш взгляд, это связано со сложностями передачи дела из судов общей юрисдикции в арбитражные суды ввиду внутренней несогласованности правовых норм КоАП РФ и АПК РФ. 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»². В этом случае возможным вариантом разрешения сложившейся ситуации является возвращение

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2013 № 18-АД13-44 // СПС «КонсультантПЛИУС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

² Князева И.Н. Разрешение некоторых вопросов подведомственности в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2011. - № 12. – С. 28-31.

протокола и иных материалов дела об административном правонарушении органу либо должностному лицу для их доработки и передачи в арбитражный суд.

— когда дела с участием военнослужащих и лиц, проходящих военные сборы, рассматриваются не специализированными военными судами. В качестве примера можно привести дело об административном правонарушении в отношении Горячкина А.Б., по которому мировым судьей на стадии подготовки к рассмотрению дела не был принят ко вниманию тот факт, что при составлении протокола инспектором ДПС СБДПС ГИБДД ОР УМВД России по Тамбовской области 17.07.2014, Горячкин А.Б. заявлял должностному лицу о том, что является военнослужащим. Кроме того, «сведения о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является военнослужащим и проходит военную службу в войсковой части ..., также содержались в протоколе об отстранении от управления транспортным средством, акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения, акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством. Протокол судебного заседания также содержал указанную информацию»¹.

Определение о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмена ареста, наложенного на имущество, в обязательном порядке выносятся в соответствии со ст. 27.20 КоАП РФ. Решение о наложении ареста на имущество принимается судьей на основании мотивированного ходатайства прокурора, поступившего вместе с постановлением о возбуждении дела об административном правонарушении. Определение о наложении ареста на имущество обязательно должно быть мотивированным: в нем указывается на конкретные фактические обстоятельства, на основании которых судья принял такое

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 25.12.2015 по делу N 13-АД15-8 // СПС «КонсультантПЛЮС» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

решение. Определение об отмене наложенного ареста на имущество выносится также судьей, однако по ходатайству не только прокурора, но и судебного пристава-исполнителя или по мотивированному заявлению защитника, законного представителя юридического лица. Выше указанные ходатайства и заявления рассматриваются судьей в пятидневный срок со дня их поступления с извещением прокурора, судебного пристава-исполнителя, защитника, законного представителя юридического лица.

Решения, исключающие дальнейшее производство по делу. К ним относится вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Оно представляет собой итоговое решение, которое исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении. Основаниями его вынесения является наличие обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ. По данным отчетов о работе судов общей юрисдикции в среднем ежегодно прекращению производств по делам об административных правонарушениях подлежат 295 859 дел об административных правонарушениях, это примерно 5 % от общего количества ежегодно рассматриваемых дел. Причем наиболее распространенными основаниями прекращения производства по делу являются:

— истечение сроков давности привлечения к административной ответственности¹;

¹ См., например: Постановление ВС РФ от 03.12.2012 № 18-АД12-33 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 08.11.2012 № 48-АД12-3 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 26.12.2013 № 18-АД13-44 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 22.09.2014 № 18-АД14-39 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 15.10.2014 № 29-АД14-7 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 15.10.2014 № 29-АД14-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 12.01.2015 № 37-АД14-4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 19.01.2015 № 18-АД14-74 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 26.03.2015 № 18-АД15-9 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

– отсутствие состава административного правонарушения¹.

Наконец, последний вид решений – это *решения, направленные на обеспечение производства по делу об административном правонарушении*. В нем выделяют определение о приводе лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ. Для вынесения такого решения необходимо соблюдение следующих условий:

1) привод может быть применен только в отношении физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу; законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности; и свидетеля;

2) привод осуществляется только в том случае, если до этого дело было отложено в связи с неявкой без уважительной причины выше названных лиц;

3) «должны быть указаны наиболее полные данные личности лица, подлежащего приводу, его место проживания или нахождения, а также место и время принудительного препровождения лица»².

Помимо этого, следует отметить, что на стадии подготовки к рассмотрению дела каждое из приведенных решений должно приниматься судьей, органом, должностным лицом в присутствии лиц, имеющих личный интерес в деле, а также иных лиц и органов (прокурор). Это необходимо с целью исполнения обязанности судьи, органа, должностного лица ознакомить выше указанных субъектов производства по делам об административных правонарушениях с содержанием решения, а также вытекающими вследствие его принятия правами и обязанностями.

В случае отсутствия лиц на самом заседании при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья, орган, должностное лицо,

¹ Постановление ВС РФ от 17.04.2014 № 82-АД14-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление ВС РФ от 21.04.2014 № 5-АД14-2 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018); Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2015 № 5-АД15-38 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

² Мартынов А.В. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 1517.

согласно Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5, в зависимости от конкретных обстоятельств дела обязаны осуществить извещение с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью, посредством СМС-сообщения, в случае согласия лица на его уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату). Прокурор обязательно должен быть извещен о времени и месте рассмотрения дела, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по его инициативе.

Особого внимания требует вопрос о возможности обжалования решений, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела судьей, органом, должностным лицом. По общему правилу согласно ст. 30.1 КоАП РФ обжалованию подлежат решения, принятые судьей, органом, должностным лицом в форме постановлений. Единственное исключение допускается в ч. 4 ст. 30.1 КоАП в отношении определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Это связано с тем, что вынесение указанного определения препятствует дальнейшему продвижению дела об административном правонарушении и в случае ошибки органа, должностного лица его вынесшего может привести к невозможности реализации лицом права на государственную защиту его прав и свобод.

Согласно ст. 29.4 КоАП РФ на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в форме постановления принимается только решение о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Остальные решения принимаются в форме определений, соответственно, из смысла ст. 30.1 КоАП РФ не могут быть обжалованы. Однако близким к последствиям вынесения определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, также препятствующим дальнейшему

движению дела об административном правонарушении и не позволяющим реализовывать свое право на государственную защиту нарушенных прав и свобод, является определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол. Представляется примечательным Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 № 9-П¹, в котором отмечается, что положения административного законодательства, исключаящие какой бы то ни было порядок проверки по жалобам граждан законности и обоснованности судебного решения еще одной судебной инстанцией с целью исправления судебной ошибки, лишают гражданина права обжаловать решения, затрагивающие его основные права, и не соответствуют статьям 46 и 55 Конституции РФ, а также не согласуются со ст. 2 Конституции РФ, возлагающей на государство обязанность обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина. Следовательно, полагаем, что определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, подпадает под указанное заключение Конституционного Суда. Таким образом, считаем необходимым внести изменения в ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ и закрепить возможность его обжалования.

Подводя итог изложенному в настоящем параграфе необходимо сформулировать следующие *выводы*:

1. В целях систематизации знаний, позволяющих сформировать наиболее полную характеристику решений, завершающих стадию подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, а также выявить проблемы при их принятии, предлагаем следующую классификацию указанных решений:

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.1999 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука» // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2890.

- 1) по форме выражения решения можно разделить на постановления и определения;
- 2) в зависимости от преследуемых ими целей в производстве по делам об административных правонарушениях следует выделять решения: направленные на дальнейшее продвижение дела об административном правонарушении в рамках производства по нему; направленные на устранение недостатков доказательственной базы; направленные на обеспечение прав и законных интересов лиц, имеющих личный интерес в деле; исключающие дальнейшее производство по делу; направленные на обеспечение производства по делу об административном правонарушении.

2. Считаемым необходимым дополнить ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ пунктом 7, легально закрепляющим возможность вынесения судьей, органом, должностным лицом, рассматривающих дело об административном правонарушении, определения об объединении нескольких материалов дел в одно производство.

3. Предлагаем редакцию ст. 29.4 КоАП РФ следующего содержания:

«1. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым выносятся определения:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 - 25.10 настоящего Кодекса, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- 3) об отложении рассмотрения дела;
- 4) 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;

5) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности и подсудности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица;

6) о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмене ареста, наложенного на имущество, в соответствии со статьей 27.20 настоящего Кодекса;

7) об объединении нескольких материалов дел в одно производство.

2. При наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 настоящего Кодекса, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

3. В случае если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лиц, указанных в части 1 статьи 27.15 настоящего Кодекса, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц».

4. В связи с тем, что вынесение определения о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, также как и вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, препятствует дальнейшему движению дела, а значит, и реализации лицом права на государственную защиту его прав и свобод, кроме того, требует дополнительной

проверки правильности его вынесения еще одной инстанцией, так как затрагивает основные процессуальные права лица, доказывается необходимость внесения изменения в ч. 4 ст. 30.1 КоАП РФ путем закрепления возможности его обжалования.

§3. Проблемы практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и пути их решения

Проведенное исследование позволяет выделить три группы проблем в практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении – теоретические, законодательные и практические.

Законодательные проблемы в практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, заключаются, во-первых, в несовершенстве формулировок норм административно-процессуального законодательства, устанавливающего правила проведения подготовки, во-вторых, в наличии серьезных пробелов в правовом регулировании стадии подготовки, касающихся, в первую очередь, вопросов реализации ее процессуальных действий. Отдельные предложения по их решению в практике реализации стадии подготовки нами уже были изложены. Однако не нашла своего освещения проблема отсутствия легального закрепления срока реализации стадии подготовки к рассмотрению дела. По результатам проведенного нами анкетирования судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, было выявлено, что одной из причин, которая усложняет проведение подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении с соблюдением всех установленных принципов производства по делам об административных

правонарушениях, является отсутствие в КоАП РФ четко закрепленного срока, отведенного для осуществления подготовки.

Действительно, в настоящее время в КоАП РФ содержится общий срок для рассмотрения дела об административном правонарушении, который включает в себя срок подготовки к рассмотрению дела, и составляет по общему правилу 15 дней для рассмотрения дела должностным лицом и 2 месяца для рассмотрения дела судьей с возможностью его продления не более чем на месяц (ст. 29.6 КоАП РФ). Как следствие, наличие общих процессуальных сроков для двух фактически самостоятельных стадий производства по делам об административных правонарушениях усложняет их разграничение, что приводит к ошибкам в правоприменительной деятельности. Кроме того, отсутствие четкого разграничения указанных стадий посредством разрыва во времени способствует тому, что «подготовка дел проводится не всегда, либо проводится формально, без выполнения в полной мере всех необходимых процессуальных действий, производимых на этой стадии судебного процесса»¹.

Из анализа судебной практики следует, что одной из распространенных ошибок является возвращение протокола об административном правонарушении, составленного с нарушением КоАП РФ, для устранения его недостатков на стадии рассмотрения дела по существу вопреки действующим положениям законодательства. Так, согласно материалам дела, протокол об административном правонарушении в отношении Елеференко С.И. и другие материалы дела возвращены мировым судьей для устранения недостатков протокола составившему его должностному лицу. Вместе с тем ранее определением от 25.03.2014 дело об административном правонарушении было принято мировым судьей к производству и назначено к рассмотрению на 18.04.2014. При этом материалы дела позволяют

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 2.

сделать вывод о том, что рассмотрение дела неоднократно откладывалось на 23.05.2014, 06.06.2014. Повторно дело поступило в судебный участок 27.06.2014, согласно штампу входящей корреспонденции, и 05.08.2014 рассмотрено по существу с вынесением постановления о назначении наказания. Таким образом, протокол об административном правонарушении и другие материалы дела возвращены должностному лицу, составившему протокол, со стадии его рассмотрения по существу.¹

Сроки рассмотрения дела об административном правонарушении нередко затягиваются по причине неверного разрешения вопроса о подсудности либо подведомственности. В частности, в одном из определений Верховного Суда РФ устанавливается: «Судья при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении должен выяснить, относится ли к его компетенции рассмотрение дела. Сведения о том, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, является военнослужащим, у мирового судьи в период нахождения дела в его производстве имелись, о чем свидетельствует, в частности, направление судом извещений о судебном заседании в адрес войсковой части. Рассматривая дело об административном правонарушении в отношении Семенова А.С., мировой судья судебного участка № 40 Свердловского района города Перми в нарушение требований статей 29.1 и 29.4 КоАП РФ не принял изложенное выше во внимание, что повлекло нарушение правил подсудности»².

В результате, указанные существенные нарушения процессуальных требований КоАП РФ в совокупности с краткостью сроков давности привлечения к административной ответственности приводят к прекращению производства по делу и препятствию реализации его главных задач – всестороннему, полному,

¹ Постановление ВС РФ от 23.04.2015 № 56-АД15-10 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.05.2018).

² Постановление ВС РФ от 11.12.2015 № 44-АД15-8 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.05.2018).

объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела, разрешению дела в соответствии с законом и выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, тем самым нарушая права и интересы лиц, участвующих в деле. Кроме того, такого рода правовая конструкция невольно ставит в зависимость одну стадию от другой. Затягивание сроков подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, равно как, недостаточность времени на подготовку, влияют на исход разбирательства по делу в целом.

Нельзя не согласиться, что «несоблюдение процессуальных сроков в первую очередь обусловлено несовершенством их правового регулирования, недостаточной теоретической разработанностью данного института, а также необходимостью научного осмысления процессуальных сроков на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях»¹. Данная тема не раз становилась предметом научного обсуждения. К вопросу о сроках рассмотрения дела об административном правонарушении, условиях их соблюдения, а также проблемах установления обращались известные российские ученые. Однако специальные научные исследования по проблемам необходимости законодательного установления срока подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве самостоятельной стадии производства не проводились.

Ставя перед собой задачу определения такой необходимости, а также возможных путей решения указанной проблемы, следует в первую очередь обратиться к законодательству смежных отраслей права, регулирующему институты, схожие с производством по делам об административных правонарушениях.

УПК РФ определяет, что судья принимает решение по поступившему уголовному делу в срок не позднее 30 суток со дня поступления уголовного дела в

¹ Молчанов П.В. Рецензия на диссертацию Людмилы Юрьевны Зуевой «Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях» // Административное право и процесс. – 2015. - № 10. – С. 70-71.

суд. В ГПК РФ на подготовку дела отводится два месяца с момента поступления заявления в суд. АПК РФ и КАС РФ указывают, что подготовка к рассмотрению дела проводится в срок, который, во-первых, определяется судьей, во-вторых, зависит от обстоятельств конкретного дела и необходимости совершения конкретных процессуальных действий. Принимая во внимание данный факт, не возникает сомнений в необходимости законодательного определения процессуальных сроков подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. Данное введение оказало бы исключительно положительное воздействие и стало бы одной из гарантий соблюдения процессуальных прав участников производства.

В этом свете представляются интересными положения разработанного проекта КоАП РФ под руководством председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Плигиным и заместителем председателя указанного Комитета Д.Ф. Вяткиным. В нем предлагается разрешить существующий пробел административного законодательства путем унификации правовых норм КоАП РФ, КАС РФ и АПК РФ. Авторами законопроекта разработана норма как в отношении органов и должностных лиц, так и в отношении судей, уполномоченных рассматривать дело об административном правонарушении, следующего содержания: «Подготовка дела об административном правонарушении к рассмотрению проводится ... в срок, который определяется с учетом обстоятельств, относящихся к конкретному делу об административном правонарушении, и процессуальных действий, которые надлежит совершить»¹.

На наш взгляд, данное предложение предполагает широкое административное и судебское усмотрение, что не способно разрешить существующие проблемы.

¹ Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Там же.

Необходимо отметить, что к признакам административного и судебного усмотрения относятся: а) усмотрение возможно только в рамках действующего закона; б) свобода выбора решения судьей, органом, должностным лицом ограничена предоставленными им полномочиями; в) усмотрение осуществляется в процессуальной форме; г) выбор одного из нескольких альтернативных решений обусловлен мировоззрением судьи, органа, должностного лица, их опытом и профессиональными знаниями; д) усмотрение осуществляется в соответствии с целями законодательства об административных правонарушениях; е) усмотрение представляет собой самостоятельный аспект правоприменительной деятельности.¹ В рамках производства по делам об административных правонарушениях его можно рассматривать в следующих аспектах: усмотрение как правомочие судьи, органа, должностного лица; как способ процессуального рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу; как толкование нормы права в пределах, установленных законом; как альтернативность в выборе органа, рассматривающего дело об административном правонарушении.²

Административное и судебное усмотрение в отношении процессуальных сроков стадии подготовки рассматривается с позиции правомочия судьи, органа, должностного лица. Следовательно, оно не должно быть безграничным и требует определенных временных пределов, которые позволят более четко провести границу между стадией подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и стадией рассмотрения дела по существу.

Кроме того, при решении вопроса установления срока реализации стадии подготовки следует учитывать, уже отмеченную нами, схожесть административной ответственности (будучи разновидностью публично-правовой ответственности) с целями и принципами уголовной ответственности. «В своей первооснове

¹ См. подробнее: Денисенко В.В. Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право. – 2013. – № 1 (43). – С. 229-234.

² Там же.

административную и уголовную ответственность объединяет их охранительное предназначение в общей системе правового регулирования».¹ Помимо этого, административная ответственность обеспечивает идентичные с уголовной ответственностью процессуальные права граждан. В УПК РФ приводятся конкретные сроки подготовки дела. Аналогичным образом должна быть сформулирована и норма в КоАП РФ.

Однако «хотя административная и уголовная ответственность тяготеют друг к другу, они все же имеют автономный статус».² Автономный статус административной ответственности, в том числе, выражается в ее особых принципах. По мнению Конституционного Суда РФ³, к ним относятся экономия и оперативность при рассмотрении дел, а также профилактика правонарушений. Следовательно, при определении срока подготовки следует помнить о его соответствии обеспечению реализации принципов:

процессуальной экономии – такая организация производства по делам об административных правонарушениях, которая не требовала бы больших ресурсных затрат и обеспечивала бы движение производства без лишнего обременения его участников;

оперативности административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях – краткость процессуальных сроков в сфере административной ответственности, сжатость сроков, определяющих производство по делу;

и, как следствие, неотвратимости административной ответственности.

¹ Князев С.Д. Там же.

² См. там же.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

Д.Н. Бахрах и Т.Р. Мещерякова предлагают закрепить процессуальный срок на подготовку к рассмотрению дела, как одного из этапов рассмотрения дела, «в три дня, что помогло бы решить проблему своевременного рассмотрения дела»¹, в отношении которого не установлены сокращенные сроки рассмотрения. Высока вероятность, что трех дней на подготовку к рассмотрению дела, как самостоятельной стадии производства, может оказаться не достаточным, так как при проведении опроса судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, нами было установлено, что 80 % опрошенных высказывается о необходимости регламентации в КоАП РФ срока проведения стадии подготовки, равного такому усредненному значению, как 7 дней. (См. подробнее приложение 2).

На наш взгляд, в целях добросовестного выполнения необходимых процессуальных действий на данной стадии и с учетом выше указанных принципов представляется верным использовать срок до пяти дней с сохранением возможности административного и судейского усмотрения по проведению подготовки в меньшие сроки, безусловно, принимая во внимание специфику дела об административном правонарушении. Причем исключение могут составлять лишь те дела, для которых установлены сокращенные сроки рассмотрения (ч. 3, 4, 5 ст. 29.6 КоАП РФ). Подготовка к рассмотрению дела по ним должна проводиться немедленно.

Практическую значимость имеет проблема определения начала исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях. На эту пробельность административного законодательства обращают внимание многие авторы. Так, по мнению Н.Н. Цуканова, среди прочих проблем темы сроков в производстве по делам об административных правонарушениях выделяется отсутствие в КоАП РФ правил исчисления сроков в производстве по делам об

¹ Бахрах Д.Н., Мещерякова Т.Р. Указ. соч. Там же.

административных правонарушениях.¹ КоАП РФ поясняет порядок исчисления срока только относительно давности привлечения к административной ответственности. Однако А.С. Дугенец и М.Я. Масленников полагают, что «эти разъяснения имеют методологическое значение и используются при исчислении процессуальных сроков»².

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» регламентирует, что срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков – со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). Следовательно, разъяснения, приводимые в постановлении, могут восприниматься «как точка отсчета начала исчисления процессуального срока в днях – со дня, следующего за днем получения материалов дела об административном правонарушении»³.

В связи с этим видится необходимым введение нормы в КоАП РФ, устанавливающей процессуальный срок подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, в которой следует закрепить следующие правила:

во-первых, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении проводится в срок, определяемый судьей с учетом обстоятельств дела об административном правонарушении и процессуальных действий, которые подлежат совершить;

¹ Цуканов Н.Н. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2010. – № 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 25.12.2016).

² Дугенец А.С., Масленников М.Я. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях: правовое значение и условия соблюдения // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1. – С. 19.

³ Там же.

во-вторых, период подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении не может превышать пяти дней с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела;

в-третьих, подготовка дел об административных правонарушениях, в отношении которых частями 3 – 5, 7 статьи 29.6 КоАП РФ установлены сокращенные сроки рассмотрения, проводится немедленно.

Учитывая наличие в действующем законодательстве целого комплекса проблем в правовом регулировании стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, в качестве основного пути решения первой группы проблем в практике реализации настоящей стадии предлагаем проект главы КоАП РФ – «Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении», в котором с учетом выявленных недостатков норм действующего КоАП РФ получили правовую регламентацию нормы, закрепляющие:

- 1) цель подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- 2) сроки подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- 3) вопросы, выясняемые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении;
- 4) обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 5) самоотвод и отвод судьи, члена коллегиального органа, должностного лица;
- 6) порядок разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и об отводе;
- 7) определение, постановление, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении (*см. подробнее приложение 7*).

Еще одну группу проблем в практике реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении составляют *проблемы практического характера*, которые заключаются в необходимости создания эффективной структуры органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также реализации системы мер, обеспечивающей надлежащее применение норм, регламентирующих проведение стадии подготовки к рассмотрению дела судьями, органами, должностными лицами.

В настоящее время большинство дел об административных правонарушениях рассматриваются органами и должностными лицами. В КоАП РФ закреплено не менее 80 таких органов и должностных лиц, которые обладают узкой предметной компетенцией в рассмотрении дел об административных правонарушениях. Это связано, в первую очередь, с необходимостью обладания знаниями в специфике правового и в некоторых случаях технического характера определенной сферы общественных отношений для правильного разрешения дела об административном правонарушении по существу.

Однако в последние годы возникла тенденция увеличения категорий дел об административных правонарушениях, подлежащих рассмотрению судьями, к которым относятся: мировые судьи, судьи судов общей юрисдикции, судьи арбитражных судов, а также судьи военных судов. В отличие от специализированных органов и должностных лиц они обладают достаточно широкой компетенцией, позволяющей рассматривать, помимо дел об административных правонарушениях, также дела, возникающие в иных сферах общественных отношений.

Согласно обзорам судебной статистики за 2010 – 2016 годы доля поступивших жалоб:

на постановления по делам об административных правонарушениях мировых судей составляет: 2010 год – 81,5 %, 2011 год – 80,7%, 2012 год – 72,8 %, 2013 год – 77,4 %, 2014 год – 69,8 %, 2015 год – 66,8 %, 2016 год – 64,1 %;

на постановления судей районных судов составляет: 2010 год – 12,9 %, 2011 год – 13,2 %, 2012 год – 14,7 %, 2013 год – 15,5 %, 2014 год – 22,4 %, 2015 год – 22%, 2016 год – 23,5 %;

на постановления государственных несудебных органов составляет: 2010 год – 5,6 %, 2011 год – 6,2 %, 2012 год – 7,1 %, 2013 год – 7 %, 2014 год – 7,8 %, 2015 год – 11,2 %, 2016 год – 12,4 %.

Причем из них доля удовлетворенных жалоб составляет:

на постановления мировых судей: 2010 год – 13 %, 2011 год – 14 %, 2012 год – 13 %, 2013 год – 25 %, 2014 год – 16,3 %, 2015 год – 14,2 %, 2016 год – 17,3 %;

на постановления судей районных судов: 2010 год – 18 %, 2011 год – 23 %, 2012 год – 16 %, 2013 год – 16 %, 2014 год – 17,1 %, 2015 год – 17,2 %, 2016 год – 19,6 %;

на постановления государственных несудебных органов: 2010 год – 16 %, 2011 год – 17 %, 2012 год – 18 %, 2013 год – 15 %, 2014 год – 14,5 %, 2015 год – 14,2 %, 2016 год – 12,4 %.¹ (См. приложение 6).

Таким образом, можно заметить, что в наибольшем количестве поступают жалобы на решения, принимаемые судьями, причем доля их удовлетворения также имеет больший показатель в отличие от количества поступивших и удовлетворенных жалоб на решения государственных несудебных органов. Соответственно, возникает сомнение, в эффективности осуществления ими рассмотрения дела об административном правонарушении, в том числе подготовки к рассмотрению дела.

¹ Обзоры судебной статистики за 2010 – 2016 годы // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.05.2018).

Административные правоотношения характеризуются особой динамикой в своем развитии, следовательно, на наш взгляд, только специализированный суд либо специализированный орган или должностное лицо способны более эффективно принимать решения по делу об административном правонарушении и гарантировать соблюдение прав и законных интересов участников производства. Кроме того, нельзя не согласиться с позицией Ю.Н. Старилова, который подвергает критике существующий принцип отнесения рассмотрения дел к арбитражным судам в зависимости от их характера, т.е. в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности. По его мнению, получается, что «не само дело, не сам спор как таковой является основанием для отнесения его к компетенции какого-либо суда, а его местонахождение в системе экономических, либо, наоборот, неэкономических отношений»¹.

Попытка создания административных судов в Российской Федерации была предпринята в 2000 г., когда в Государственную Думу РФ был внесен проект ФКЗ «О федеральных административных судах в Российской Федерации»², однако действия административных судов согласно тексту проекта не распространялись на дела об административных правонарушениях. На наш взгляд, создание административных судов, к компетенции которых также будет отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, в настоящее время разрешающихся мировыми судьями, судьями судов общей юрисдикции и арбитражных судов, может дать положительные результаты на практике, как это было сделано в Республике Казахстан. Правоведами Республики Казахстан отмечается, что введение административных судов в 2003-2004 годах позволило «не

¹ Старилов Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2007. – № 2 (3). С. 122.

² Проект федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1166900397017805573641261663&cacheid=ABBD827A4E35BD33EEF6634FFAE7889D&mode=splus&base=PRJ&n=7085&rnd=0.39437464924175303#06239299973099783> (дата обращения 18.10.2018).

только обеспечить единство судебной практики, но и значительно улучшить процесс отправления правосудия в рамках единой судебной системы»¹.

Однако также можно привести аргументы к закреплению полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях только за государственными несудебными органами. Так, И.В. Панова предлагает создать Федеральную административную службу Российской Федерации, которая бы выполняла, в том числе, функцию привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц. По мнению автора, «это: 1) позволит эффективно защищать права и законные интересы невластного субъекта; 2) повысит авторитет публичных органов исполнительной власти; 3) разгрузит суды, освободит от несвойственной им функции и не допустит нарушение принципа разделения ветвей власти»². Помимо этого, следует отметить, что в странах Западной Европы (Германия, Франция, Швейцария, Австрия и др.) привлечение к административной ответственности также осуществляется административными органами, а судебный порядок предусмотрен только в целях пересмотра решений органов публичной администрации.

По нашему мнению, более верной представляется следующая структура органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях:

- органы и должностные лица, наделяемые компетенцией рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с нормами действующего КоАП РФ, и разрешающие большинство предусмотренных административным законодательством дел об административных правонарушениях;
- административные суды, к компетенции которых следует относить

¹ Балабиев К.Р. Административные суды в Республике Казахстан: вопросы теории и практики // Известия вузов (Кыргызстан). – 2010. – № 1. С. 220.

² Панова И.В. Административная юстиция сегодня: административное судопроизводство // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2017. – № 1(38). С. 29.

разрешение дел об административных правонарушениях, в настоящее время отнесенных нормами действующего КоАП РФ к компетенции мировых судей, судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Помимо этого, также необходимо разработать меры, обеспечивающие надлежащее применение норм, регламентирующих подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении, судьями, органами и должностными лицами. Во-первых, одной из таких мер видится осуществление ведомственного контроля вышестоящим должностным лицом органа исполнительной власти, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, за точным исполнением положений КоАП РФ, закрепляющих вопросы подготовки. Во-вторых, формирование статистических данных судебными органами и органами исполнительной власти о реализации стадии подготовки к рассмотрению дела, на основании которых можно будет сделать выводы об эффективности правового регулирования стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и о его проблемах, требующих законодательного разрешения. В-третьих, осуществление методологической поддержки путем разработки административных регламентов для органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дело об административном правонарушении, либо вынесения постановлений вышестоящими судебными органами для нижестоящих судов, закрепляющих и разъясняющих проблемные вопросы в практике применения норм стадии подготовки к рассмотрению дела.

Таким образом, подводя итог настоящему параграфу, сформулируем его основные *выводы*:

1. Автором доказывается необходимость правовой регламентации срока проведения стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. В связи с этим предлагается закрепить в КоАП РФ статью следующего содержания:

«1. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении проводится в срок, определяемый судьей с учетом обстоятельств административного дела и процессуальных действий, которые подлежат совершить.

2. Период подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении не может превышать пяти дней с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

3. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, в отношении которого частями 3 – 5, 7 статьи 29.6 настоящего Кодекса установлены сокращенные сроки рассмотрения, проводится немедленно».

2. Учитывая наличие в действующем законодательстве целого комплекса проблем в правовом регулировании стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, в качестве основного пути решения законодательных проблем в практике реализации настоящей стадии автором предлагается проект главы КоАП РФ – «Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении» (*см. приложение 7*).

3. Обосновывается возможная структура органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях:

- органы и должностные лица, наделяемые компетенцией рассмотрения дела об административном правонарушении в соответствии с нормами действующего КоАП РФ, и разрешающие большинство предусмотренных административным законодательством дел об административных правонарушениях;
- административные суды, к компетенции которых следует относить разрешение дел об административных правонарушениях, в настоящее время отнесенных нормами действующего КоАП РФ к компетенции мировых судей, судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование теоретических и практических вопросов сущности подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении убеждает в перспективности избранной научной сферы. Потребность реформирования административного и административно-процессуального законодательства в условиях современной действительности ставит новые задачи для научного сообщества. В частности, к их числу относится необходимость совершенствования правового регулирования порядка производства по делам об административных правонарушениях. Настоящее диссертационное исследование преследует цель – развитие теории административного процесса, посредством дополнения научных знаний в вопросах, касающихся стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

С учетом поставленных автором целей и задач диссертационного исследования были выявлены теоретические, законодательные (заключаются в несовершенстве формулировок норм административно-процессуального законодательства, устанавливающего правила проведения подготовки, и в наличии серьезных пробелов в правовом регулировании стадии подготовки, касающихся, в первую очередь, вопросов реализации ее процессуальных действий) и практические (закключаются в необходимости создания эффективной структуры органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также реализации системы мер, обеспечивающей надлежащее применение норм, регламентирующих проведение стадии подготовки к рассмотрению дела судьями, органами, должностными лицами) проблемы правового регулирования и практики реализации стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, на основании которых были сформулированы практические предложения по оптимизации данной стадии административного процесса. Ключевыми из них являются:

1. Обоснована необходимость выделения подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

2. Разработана авторская дефиниция «подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении», под которой предлагается понимать относительно самостоятельную обязательную стадию производства по делам об административных правонарушениях, выражающуюся в осуществлении в строгом соответствии с законом совокупности процессуальных действий субъектами административно-процессуальных отношений в целях создания всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

3. Сформулированы функции подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении: во-первых, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляет контроль за законностью действий органов и должностных лиц на стадиях возбуждения дела и административного расследования (проверочная функция стадии); во-вторых, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении характеризуется выполнением совокупности процессуальных действий в установленном законом порядке, которые позволяют подготовить надлежащим образом дело об административном правонарушении к его разрешению по существу на стадии рассмотрения (подготовительная функция стадии).

4. Определены цели и задачи стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении. Целью подготовки к рассмотрению дела является создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении по существу. Предлагается классификация задач стадии подготовки к рассмотрению дела в зависимости от функций подготовки к рассмотрению дела об административном

правонарушении в производстве по делам об административных правонарушениях (проверочные и подготовительные) и в зависимости от реализации общих задач производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) (способствующие разрешению дела в соответствии с законом, способствующие объективному выяснению обстоятельств каждого дела, способствующие полному выяснению обстоятельств каждого дела.

5. Автором предлагается под установлением порядка производства по делам об административных правонарушениях понимать нормативное закрепление последовательного хода производства по делам об административных правонарушениях и правил его осуществления. Организация производства по делам об административных правонарушениях, помимо норм о формировании, определении структуры и состава коллегиальных органов, органов, созданных в соответствии с законом субъекта РФ, включает в себя также нормы, определяющие порядок упразднения, реорганизации, переподчинения органов, их структурных подразделений, должностных лиц, порядок передачи функций указанных органов до внесения соответствующих изменений в законодательство субъекта Российской Федерации в случае их реорганизации либо упразднения по рассмотрению подведомственных им дел иным органам, их структурным подразделениям, должностным лицам.

6. Разработана классификация субъектов стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении:

- 1) органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. это судья, орган, должностное лицо, в компетенцию которого входит рассмотрение того или иного дела;
- 2) лица, участвующие в деле, которые составляют:

- лица, преследующие личный интерес в деле об административном правонарушении (лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законный представитель; потерпевший, его законный представитель);
- лица, осуществляющие представительство (защитник лица, привлекаемого к административной ответственности; представитель потерпевшего);
- лица, содействующие осуществлению производства (переводчик, специалист);
- иные лица и органы (прокурор).

7. Предложен авторский подход к правилам подведомственности и подсудности судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, согласно которому в гл. 22 КоАП РФ определена родовая подведомственность судей, органов, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; в ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ – предметная судебная подведомственность; в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ – альтернативная судебная подведомственность; в ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ – подсудность разных видов судов; в статьях 23.2 – 23.87 КоАП РФ – предметная и должностная подведомственность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

8. Доказана необходимость закрепления в КоАП РФ обязательного участия в подготовке и рассмотрении дела об административном правонарушении должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, или прокурора. С научной точки зрения, в классификации субъектов предлагается их относить к иным лицам и органам, участвующим в деле. А также автором предлагается закрепить в КоАП РФ право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего присутствовать при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении лично либо через своих защитников или представителей.

9. Доказано, что, являясь обязательной, стадия подготовки к рассмотрению дела проводится при любом виде производства по делам об административных правонарушениях. Однако объем процессуальных действий, совершаемых на указанной стадии судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело, варьируется в зависимости от вида производства по делам об административных правонарушениях.

10. Предложена классификация решений, принимаемых на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении:

1) по форме выражения решения можно разделить на постановления и определения;

2) в зависимости от преследуемых ими целей в производстве по делам об административных правонарушениях следует выделять решения: направленные на дальнейшее продвижение дела об административном правонарушении в рамках производства по нему; направленные на устранение недостатков доказательственной базы; направленные на обеспечение прав и законных интересов лиц, имеющих личный интерес в деле; исключающие дальнейшее производство по делу; направленные на обеспечение производства по делу об административном правонарушении.

11. Доказана необходимость правовой регламентации срока проведения стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

12. Разработан проект главы КоАП РФ, посвященный вопросам стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Библиографический список

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.
3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.
4. Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (ред. от 12.11.2018) // Российская газета. – 1992. – № 170.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2018) // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
7. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (ред. 20.03.2001) (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909.
8. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) (утратили силу) // Ведомости ВС СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909.
9. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // СЗ РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Парламентская газета. – 2001. – № 241-242.

11. Федеральный закон от 03.12.2008 № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 04.06.2014) // СЗ РФ. – 2008. – № 49. – Ст. 5738.
12. Федеральный закон от 30.10.2018 № 379-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25.13 и 29.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6834.
13. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. – 2017. – № 232.
14. Приказ МВД РФ № 879, Минздравсоцразвития РФ № 746 от 03.11.2006 (ред. от 18.10.2010) «Об утверждении Регламента взаимодействия органов внутренних дел и территориальных органов Роспотребнадзора при выявлении и пресечении административных правонарушений на потребительском рынке Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – № 280.
15. Приказ Минюста России от 10.04.2013 № 47 «Об утверждении формы ордера» // Российская газета. – 2013. – № 80.
16. Приказ Росфинмониторинга от 29.07.2014 № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по финансовому мониторингу государственной функции по осуществлению контроля за выполнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и привлечению к

ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства» // Российская газета. – 2014. – № 275.

17. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 25 мая 2012 г. № 339 (ред. от 16.02.2016) «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 8.

18. Письмо от 20 июня 2005 г. № 0100/4686-05-32 «О реализации Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // опубликовано не было [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=163862340401533486914389498&cacheid=775C4688F517BBE58D46A035BF220A31&mode=splus&base=LAW&n=77934&rnd=0.9663025955907659#016040261318098137> (дата обращения: 05.04.2018).

19. Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 122-ОЗ (с изм. на 26.09.2018) «Об административных правонарушениях в Калужской области» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/972217345> (дата обращения: 20.09.2018).

20. Закон Республики Адыгея от 19 апреля 2004 г. № 215 (с изм. на 19.07.2018) «Об административных правонарушениях» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802012235> (дата обращения: 20.09.2018).

21. Закон Республики Марий Эл от 04 декабря 2002 г. № 43-З (с изм. на 25.09.2018) «Об административных правонарушениях в Республике Марий Эл» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс»

[Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802001340> (дата обращения: 20.09.2018).

22. Закон Саратовской области от 29.07.2009 № 104-ЗСО (с изм. на 28.05.2018) «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» // Собрание законодательства Саратовской области. – 2009. – № 17.

23. Закон Чувашской Республики от 23.07.2003 № 22 (с изм. на 20.06.2018) «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике» // Собрание законодательства Чувашской Республики. – 2003. – № 8. – Ст. 410.

24. Закон Чукотского автономного округа от 06 июня 2008 г. № 69-ОЗ (с изм. на 21.08.2018) «Об административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов Чукотского автономного округа, нормативных правовых актов органов местного самоуправления в Чукотском автономном округе» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Кодекс» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/819056057> (дата обращения: 20.09.2018).

25. Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях от 20.05.2003 № 34-З (с изм. на 03.10.2018) // Нижегородские новости. – 2003. – № 96.

26. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 26.12.2002 № 36-ЗРТ (с изм. на 20.07.2017) // Республика Татарстан. – 2002. – № 260.

27. Пояснительная записка к проекту Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 26.07.2018).

28. Пояснительная записка к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 26.07.2018).

29. Проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/917598-6> (дата обращения: 26.07.2018).
30. Проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/957581-6> (дата обращения: 26.07.2018).
31. Проект федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1166900397017805573641261663&cacheid=ABBD827A4E35BD33EEF6634FFAE7889D&mode=splus&base=PRJ&n=7085&rnd=0.39437464924175303#06239299973099783> (дата обращения 18.10.2018).

II. Международные нормативные правовые акты

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) // СЗ РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.

III. Нормативные правовые акты и иные документы других государств

1. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [Электронный ресурс]. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_owig/index.html (дата обращения 20.09.2018).
2. Modifiche al sistema penale // Gazzetta ufficiale [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/11/30/081U0689/sg> (дата обращения 20.09.2018).

3. Verwaltungsstrafgesetz 1991 // Rechtsinformationssystem des Bundes [Электронный ресурс]. URL: http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erv/ERV_1991_52/ERV_1991_52.html (дата обращения 20.09.2018).
4. Декрет-закон об административной ответственности Португальской республики № 433/82 от 1982 г. // Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa [Электронный ресурс]. URL: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=lei_velhas&nver_sao=1&so_miolo= (дата обращения 20.09.2018).
5. Закон Королевства Испания «О правовом режиме публичной администрации и общего административного проведения» от 1992 г. // Noticias Jurídicas [Электронный ресурс]. URL: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l30-1992.t10.html#c1 (дата обращения 20.09.2018).

IV. Материалы судебной практики

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.05.1999 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан Е.А. Арбузовой, О.Б. Колегова, А.Д. Кутырева, Р.Т. Насибулина и В.И. Ткачука» // СЗ РФ. – 1999. – № 23. – Ст. 2890.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 08.12.2003 № 18-П «По делу о проверке конституционного положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 376, 405 и 406, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса РФ в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан» // СЗ РФ. – 2003. – № 51. – Ст. 5026.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1,

27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // СЗ РФ. – 2009. – № 27. – Ст. 3382.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.07.2010 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, З.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова» // СЗ РФ. – 2010. – № 29. – Ст. 3983.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 20-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 1.7 и п. 2 ст. 31.7 КоАП РФ в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // СЗ РФ. – 2015. – № 30. – Ст. 4657.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 № 623-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

7. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.01.2009 № 144-О-П // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

8. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2014 № 1312-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чертовского Федора Федоровича на нарушение его конституционных прав статьями 22.3, 29.1, 29.4, 29.6 и 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=88520597104549041503383448>

6&cacheid=48B8F5F4440BB67D222249D2C0F58933&mode=splus&base=ARB002&n=402574&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3#03655026470365502 (дата обращения: 12.10.2018).

9. Определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2014 № 2157-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Астаховой Александры Юрьевны, Виноградова Дмитрия Валерьевича и других на нарушение их конституционных прав пунктами 2 и 4 части 1 статьи 29.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70691366/#review> (дата обращения: 12.10.2018).

10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 05.02.2015 № 236-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Михайловой Валентины Николаевны на нарушение ее конституционных прав статьей 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=885205971045490415033834486&cacheid=E0CBF9B534DEF1D808DFA629382D7642&mode=splus&base=LAW&n=145804&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3#05750299135205750> (дата обращения: 25.09.2018).

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.05.2015 № 1125-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Беякова Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 3.9 и частью 3 статьи 25.1 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB002&n=428299&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10105F3&REFFIELD=134&REFDST=101066&REFDOC=209326&REFBASE=ARB002#08444420445526647> (дата обращения: 25.19.2018).

12. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 1902-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Светлова Кирилла Валентиновича на нарушение его конституционных прав положением части 3 статьи 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=187410&rnd=E86AA40FFD481A062AFBFFE2B10502F3&REFFIELD=134&REFDST=101066&REFDOC=209326&REFBASE=LAW#07881869296706502> (дата обращения: 25.19.2018).
13. Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2013 «Об утверждении обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за второй квартал 2013 года» // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
14. Постановление Европейского Суда по правам человека от 18.05.2010 «Дело «Озеров (Ozerov) против Российской Федерации» (жалоба № 64962/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2010. – № 11.
15. Постановление Европейского Суда по правам человека от 27.01.2011 «Дело «Кривошапкин (Krivoshapkin) против Российской Федерации» (жалоба № 42224/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 12.
16. Постановление Европейского Суда по правам человека от 19.11.2015 «Дело «Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации» (жалоба № 46998/08)» // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 3.
17. Постановление Европейского Суда по правам человека от 20.09.2016 «Дело «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2016. – № 10.
18. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.

19. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 № 52 «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. – № 2.

20. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. – 2004. – № 8.

21. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 20.12.2006 № 65 «О подготовке дела к судебному разбирательству» // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 4.

22. Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 25.12.2013 № 99 «О процессуальных сроках» // Вестник ВАС РФ. – 2014. – № 3.

23. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2018) // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

24. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.11.2017 № 77-ААД17-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).

25. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 05.02.2007 № 89-Ад06-1 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=1622485897036156180282478056&cacheid=14B6AADCB507BA20E79B873ABD8F99&mode=splus&base=ARB002&n=48430&rnd=0.28546010508589614#009738452046642299> (дата обращения: 02.04.2018).

26. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 02.06.2011 № 18-АД11-7 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
27. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 08.11.2012 № 48-АД12-3 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
28. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.12.2012 № 18-АД12-33 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
29. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2013 № 32-АД13-18 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
30. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2013 № 18-АД13-44 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
31. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17.04.2014 № 82-АД14-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
32. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 21.04.2014 № 5-АД14-2 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
33. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.09.2014 № 18-АД14-39 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
34. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15.10.2014 № 29-АД14-7 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

35. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 15.10.2014 № 29-АД14-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
36. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 12.01.2015 № 37-АД14-4 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
37. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2015 № 18-АД14-74 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
38. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 26.03.2015 № 18-АД15-9 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
39. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.2015 № 56-АД15-10 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.05.2018).
40. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2015 № 5-АД15-38 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
41. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 11.12.2015 № 44-АД15-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 28.05.2018).
42. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.2015 № 5-АД15-41 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
43. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2015 по делу № 13-АД15-8 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

44. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 по делу № 78-АД15-12 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.05.2018).
45. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2016 по делу № 78-АД16-16 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 12.05.2018).
46. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10.11.2017 № 46-АД17-34 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
47. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 01.12.2017 № 5-АД17-88 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
48. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 01.12.2017 № 18-АД17-45 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
49. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 19.02.2018 № 22-АД18-1 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
50. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.06.2008 по делу № А26-676/2008 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
51. Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.11.2004 № А29-2164/2004А // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
52. Постановление Кемеровского областного суда от 23.12.2015 по делу № 4А-1348/2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).

53. Решение Архангельского областного суда от 26.11.2015 № 7п-296/2015 // 2015 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения 22.05.2018).
54. Решение Владимирского областного суда от 13.08.2013 № 11-165/2013 // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 15.05.2018).
55. Обзоры судебной статистики за 2010 – 2016 годы // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.05.2018).
56. Рассмотрение судами общей юрисдикции дел и материалов за 2010-2017 годы // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 16.05.2018).
57. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции // официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 23.05.2018).

V. Монографии, учебники, учебные пособия, словари

1. Bundesgesetz uber das Verwaltungsstrafrecht // Как упорядочить отношения гражданина и чиновника? Административные процедуры на примере законодательства Швейцарии [Текст]/ Вершинин С., Шафхаузер Р., Экштайн К. – М.: ЭКОМ, 2000. С. 51-80.
2. Административная ответственность [Текст]: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [А.И. Стахов и др.]; под ред. А.И. Стахова, Н.В. Румянцева. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 231 с. – ISBN 978-5-238-02356-4.

3. Административное право [Текст] / под ред. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1968. – 575 с.
4. Административное право [Текст]: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. И доп. – М.: Норма, 2009. – 927 с. – ISBN 978-5-468-00.
5. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Д.Н. Бахраха, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старикова. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
6. Административное право [Текст]: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 697 с.
7. Административное право России [Текст] / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 759 с.
8. Административно-процессуальное право [Текст]: учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – 2-е издание, перераб. и доп. – СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. – 376 с. – ISBN 978-5-9909875-6-2.
9. Административно-процессуальное право России [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов. – М.: Юрайт, 2017. – 341 с. – ISBN 978-5-534-03339-7.
10. Административный процесс [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры / Н.Г. Салищева, Д.С. Дубровский, С.З. Женетль, М.А. Штатина. – М.: Юрайт, 2016. – 364 с. – ISBN 978-5-9916-7797-4.
11. Административный процесс Российской Федерации [Текст]: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Проспект, 2017. – 352 с. – ISBN 978-5-9909-6351-1.
12. Алексеев С.С. Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с. – ISBN 5-85639-093-8.
13. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации [Текст]: Учебник. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
14. Бахрах Д.Н. Административное право России [Текст]: учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – 640 с. – ISBN 5-89123-389-4.

15. Братановский С.Н. Административное право [Текст]: учебник. – М.: Директ-Медиа, 2013. – 921 с.
16. Васильев Ф.П. Процессуальность в административной ответственности [Текст]: монография / Ф.П. Васильев. – М.: Юнити-Дана, 2001. – 805 с.
17. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции [Текст] / И.И. Веремеенко. – М.: Юридическая литература, 1975. – 192 с.
18. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: учебное пособие. – М.: Закон и право, 1998 [Электронный ресурс]. URL: http://www.adhdportal.com/book_3280_chapter_60_1._Ponjatie_i_vidy_stadijj_konstituiionnogo_sudoproizvodstva._Proessualnyesroki.html (дата обращения: 01.04.2018).
19. Власов А. А. Гражданский процесс: учебник и практикум для академического бакалавриата [Текст] / А. А. Власов. – 9-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 470 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-00386-4.
20. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование [Текст] / И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1976. – 198 с.
21. Гражданский процесс [Текст]: учебник / под ред. В.А. Мусина, Н.А. Чечиной, Д.М. Чечота. – М.: Проспект, 1998. – 480 с.
22. Гражданское процессуальное право России [Текст]: учебник / отв. ред. М.С. Шакарян. – М.: Былина, 1998. – 400 с.
23. Гражданское процессуальное право [Текст]: учебник для академического бакалавриата / С. Ф. Афанасьев, А. И. Зайцев. – 6-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 522 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-9916-2671-2.
24. Гриненко А. В. Уголовный процесс [Текст]: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А. В. Гриненко. – 6-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство

Юрайт, 2018. – 286 с. – (Серия: Бакалавр. Прикладной курс). – ISBN 978-5-534-08719-2.

25. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка [Электронный ресурс]. URL: <http://slovardalja.net/> (дата обращения: 01.04.2018).

26. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс [Текст]: Монография / А.С. Дугенец – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 274 с.

27. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права [Текст] / И.Я. Дюрягин. – М.: Юридическая литература, 1973. – 248 с.

28. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: постатейный научно-практический комментарий / под ред. Б.В. Россинского. – М.: Библиотечка РГ, 2014. – 800 с.

29. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 1667 с. – ISBN 978-5-9916-0855-8.

30. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст] / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – ISBN 978-5-392-02513-8.

31. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть [Текст]: курс лекций / Н.М. Конин. – Саратов: Саратов. гос. акад. права, 2001. – 352 с.

32. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст]: Монография. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2002. – 208 с.

33. Лапина М.А. Административное право. – Подготовлено для «КонсультантПлюс», 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/book/lapina_ma_administrativnoe_pravo/ (дата обращения: 29.03.2018).

34. Лебедев М.Ю. Гражданский процесс [Текст]: учебник для академического бакалавриата / М. Ю. Лебедев. – 8-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 354 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-05215-2.
35. Морозова Л.А. Теория государства и права [Текст]: учебник / Л.А. Морозова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2010. – 510 с. – ISBN 978-5-699-40069-0.
36. Настольная книга помощника судьи: Организация работы и административное судопроизводство. – вып. 3 [Текст] / под общ. ред. Ю.П. Гармаева, А.О. Хориновой. – Иркутск: САПЭУ, 2010. – 280 с.
37. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений [Текст] / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: ООО «ИТИ Технологии», 2003. – 944 с.
38. Панкова О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях [Текст] / под ред. О.А. Егоровой. – М.: Статут, 2014. – 440 с.
39. Производство по административным правонарушениям [Текст]: Учебное пособие / под ред. Д.Н. Бахраха. – Свердловск: Свердловский юридический институт им. Р.А. Руденко, 1986. – 80 с.
40. Рассказов Л.П. Теория государства и права: углубленный курс [Текст]: Учебник / Л.П. Рассказов. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. – 559 с. – ISBN 978-5-369-01369-4.
41. Скляров И.А., Никифоров М.В. Административная ответственность граждан по законодательству Нижегородской области [Текст]: Монография / И.А. Скляров, М.В. Никифоров. – Нижний Новгород: Изд-во ННГУ, 2000. – 192 с. – ISBN 5-85746-302-5.

42. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право [Текст] / В.Д. Сорокин. – СПб: Издательство Юридического института, 2002. – 474 с.
43. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право [Текст] / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1972. – 240 с.
44. Стольникова М.В. Практика подготовки и ведения гражданских дел [Текст] / М.В. Стольникова. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 640 с. – ISBN 978-5-482-01677-0.
45. Теория государства и права [Текст]: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
46. Теория государства и права [Текст]: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2004. – 245 с.
47. Тихомирова Л.А. Порядок привлечения к административной ответственности [Текст]: учебное пособие. – Москва: АТИСО, 2010. – 307 с.
48. Трубникова Т.В. Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации [Текст]: Учеб. пособие. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. – 296 с. – ISBN 978-5-7511-1995-9.
49. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1: учебник для академического бакалавриата [Текст] / Т. Ю. Вилкова [и др.]; под общ. ред. Г. М. Резника. – 2-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 360 с. – (Серия: Бакалавр. Академический курс). – ISBN 978-5-534-02051-9.
50. Уголовный процесс [Текст]: учебное пособие для вузов / Н. С. Манова, Ю. В. Францифоров. – 10-е изд., пер. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 187 с. – (Серия: Университеты России). – ISBN 978-5-534-05795-9.
51. Учебник гражданского процесса [Текст] / под ред. М.К. Треушникова. – М.: Спарк, 1996. – 480 с.

52. Ушаков Д.Н. Толковый словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://ushakovdictionary.ru/> (дата обращения: 01.04.2018).
53. Шергин А.П. Административная юрисдикция [Текст] / А.П. Шергин – М.: Юридическая литература, 1979. – 144 с.

VI. Научные статьи и иные публикации в периодической печати или материалах конференций

1. Багаутдинов Ф.Н. Актуальные проблемы отвода судьи в современных условиях [Текст] / Ф.Н. Багаутдинов // Журнал российского права. – 2009. – № 5. – С. 93-99.
2. Балабиев К.Р. Административные суды в Республике Казахстан: вопросы теории и практики [Текст] / К.Р. Балабиев // Известия вузов (Кыргызстан). – 2010. – № 1. – С. 219-221.
3. Бахрах Д.Н., Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека и основных свобод в российском законодательстве и практике рассмотрения административных дел [Текст] / Д.Н. Бахрах, А.Л. Бурков // Журнал российского права. – 2010. – № 6. – С. 67-78.
4. Бахрах Д.Н., Мещерякова Т.Р. Проблемы установления и соблюдения сроков рассмотрения дела об административном правонарушении [Текст] / Д.Н. Бахрах, Т.Р. Мещерякова // Административное право и процесс. – 2011. – № 1. – С. 35-37.
5. Валеев Д.Х. Исполнительное производство в системе права России [Текст] / Д.Х. Валеев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2001. – № 5. – С. 169-178.
6. Головки В.В., Москаленко С.С. К вопросу о совершенствовании применения процессуальных сроков по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения [Текст] / В.В. Головки, С.С. Москаленко // Вестник Южно-

Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2003. – № 5. – С. 236-241.

7. Голубок С.А. Кодекс об административных правонарушениях: небывалое бывает...» [Текст] / С.А. Голубок // Закон. – 2012. – № 2. – С. 49-53.

8. Данилов Д.Б. Отдельные коллизии при возбуждении и подготовке к судебному разбирательству дел об административном правонарушении за незаконное использование товарного знака в арбитражном суде: теоретические и практические вопросы [Текст] / Д.Б. Данилов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – № 12. – С. 17-20.

9. Денисенко В.В. Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное [Текст] / В.В. Денисенко // Общество и право. – 2013. – № 1 (43). – С. 229-234.

10. Денисенко В.В. Обусловленность и проблемы новой (третьей) кодификации российского административно-деликтного законодательства [Текст] / В.В. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса: материалы IX Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения) / отв. ред. В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко. – Челябинск: Цицеро, 2016. – С. 85-89.

11. Денисенко В.В. От рассогласованности к единству подходов к осуществлению уголовной и административно-деликтной политики [Текст] / В.В. Денисенко // Уголовная политика и культура противодействия преступности: материалы Международной научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД РФ, 2016. – С. 148-153.

12. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Сроки рассмотрения дел об административных правонарушениях: правовое значение и условия соблюдения [Текст] / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников // Научный портал МВД России. – 2009. – № 1. – С. 13-21.

13. Загрявко Д.С. Некоторые проблемы реализации лицом права на защиту на стадии рассмотрения дела об административных правонарушениях [Текст] / Д.С. Загрявко // Современное право. – 2014. – № 11. – С. 94-100.
14. Захарова (Рогачева) О.С. Деятельность мирового судьи по подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях [Текст] / О.С. Захарова (Рогачева) // Мировой судья. – 2008. – № 3. – С. 16-19.
15. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А.Б. Зеленцов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68-79.
16. Кирильчик Е.В. Некоторые проблемы составления протокола об административном правонарушении [Текст] / Е.В. Кирильчик // сборник материалов XXI международной научно-практической конференции «Деятельность правоохранительных органов в современных условиях». – Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2016. – С. 218-221.
17. Кисин В.Р. Некоторые проблемы правового регулирования юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении [Текст] / В.Р. Кисин // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 40-44.
18. Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации [Текст] / С.Д. Князев // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16-22.
19. Колоколов Н.А. Рассмотрение дел об административном правонарушении судьей в первой инстанции [Текст] / Н.А. Колоколов // Мировой судья. – 2009. – № 7. – С. 56-59.

20. Кононов П.И., Чепурных М.В. Об административном судопроизводстве в судах общей юрисдикции [Текст] / П.И. Кононов, М.В. Чепурнов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 5. – С. 43-49.
21. Лебедева Е.А. Особенности производства и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях [Текст] / Е.А. Лебедева // Журнал российского права. – 2012. – № 9. – С. 71-82.
22. Ломакина Л.А. Влияние правовых позиций Конституционного Суда РФ на развитие законодательства об административной ответственности [Текст] / Л.А. Ломакина // Журнал российского права. – 2012. – № 2 [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru (дата обращения: 02.04.2018).
23. Мартынов А.В. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении: теоретические и практические пробелы [Текст] / А.В. Мартынов // Правотворческий и правоприменительный процессы: теория, практика, проблемы: сборник статей участников межвузовского круглого стола / под ред. доцента, к.ю.н. Т.К. Зарубицкой. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2008. С. 121-136.
24. Мартынов А.В. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельная стадия производства по делу об административном правонарушении [Текст] / А.В. Мартынов // Актуальные проблемы административного законодательства: сборник научных статей / отв. ред. Ю.Н. Мильшин. – Саратов: Саратовский юридический ин-т МВД России, 2009. – С. 100-108.
25. Мартынов А.В. Понятие и сущность административного судопроизводства в Российской Федерации [Текст] / А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 273-281.
26. Марфицин П.Г., Мартынов А.В. Проблемы закрепления статуса и классификация участников уголовного судопроизводства и производства по делам

- об административных правонарушениях [Текст] / П.Г. Марфицин, А.В. Мартынов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2014. – № 5. – С. 102-107.
27. Молчанов П.В. Рецензия на диссертацию Людмилы Юрьевны Зуевой «Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях» [Текст] / П.В. Молчанов // Административное право и процесс. – 2015. - № 10. – С. 70-71.
28. Морозова Н.А. Права лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении [Текст] / Н.А. Морозова // Административное право и процесс. – 2014. – № 8. – С. 30-33.
29. Панова И.В. Административная юстиция сегодня: административное судопроизводство [Текст] / И.В. Панова // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2017. – № 1(38). – С. 23-31.
30. Рогачева О.С. Понятие административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях [Текст] / О.С. Рогачева // Российский судья. – 2008. – № 7. – С. 34-36.
31. Салищева Н.Г. О процессуальных проблемах Кодекса РФ об административных правонарушениях. – М.: Московский университет МВД России. 2003 [Текст] / Н.Г. Салищева // Н.Г. Салищева. Избранное. – М.: Российская академия правосудия, 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
32. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России // Н.Г. Салищева. Избранное. – М.: Российская академия правосудия, 2011. 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM).
33. Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации [Текст] / Н.Г. Салищева // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9-22.

34. Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) [Текст] / Н.Г. Салищева, А.Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2016. – № 5. – С. 73-78.
35. Серков П.П. Административное судопроизводства и административный процесс [Текст] / П.П. Серков // Актуальные проблемы административного судопроизводства: материалы всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю.П. Соловей. – Омск: Омская юридическая академия, 2015. – С. 169-180.
36. Серков П.П. К вопросу о современном понимании юридического процесса [Текст] / П.П. Серков // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2015. – № 8 (12). – С. 88-98.
37. Складов И.А. Институт административной ответственности и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы [Текст] / И.А. Складов // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы административной ответственности в России: Сборник научных трудов. Н.Новгород: Изд-во ННГУ, 2002. – С. 9-25.
38. Соловей Ю.П. Пути совершенствования российского законодательства об административной ответственности [Текст] / Ю.П. Соловей // Государство и право. – 2014. – № 8. – С. 109.
39. Соловьева О.М. О некоторых проблемах при составлении протокола об административном правонарушении и применении норм о возбуждении дела об административном правонарушении [Текст] / О.М. Соловьева // Право и практика. – 2012. – № 2. – С. 102-111.
40. Стариков Ю.Н. Принцип законности и административная юстиция в «правовом поле» России [Текст] / Ю.Н. Стариков // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2007. – № 2 (3). – С. 102-135.

41. Стахов А.И. Судебное административно-процессуальное законодательство: понятие, особенности предмета регулирования, проблемы и перспективы систематизации [Текст] / А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2016. – № 9. – С. 21-25.
42. Степаненко Ю.В. Новый КоАП РФ: быть или не быть? [Текст] / Ю.В. Степаненко // Сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Контроль и надзор в сфере государственного управления: традиции и современные тенденции» (19 февраля 2016 года) и X Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «15 лет Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях: итоги и перспективы» (16 февраля 2017 года) / отв. ред. и сост. Э.П. Андрюхина. – Москва: РГ-Пресс, 2018. С. 288-289.
43. Студеникина М.С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации [Текст] / М.С. Студеникина // Проблемы административного и административно-процессуального права: сборник научных трудов / отв. ред. Л.Л. Попов. – М.: МГЮА, 2005. – С. 298-307.
44. Студеникина М.С. Органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях: виды, критерии определения подведомственности [Текст] / М.С. Студеникина // Административное право и процесс. – 2015. – № 6. – С. 40-43.
45. Студеникина М.С. Характерные черты и основные тенденции развития законодательства об административной ответственности на современном этапе [Текст] / М.С. Студеникина // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. Сборник научных трудов. Горький, 1981. С. 13-23.

46. Субанова Н.В., Камчатов К.В. Потерпевший как участник уголовного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях (сравнительно-правовой аспект) [Текст] / Н.В. Субанова, К.В. Камчатова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 11. – С. 45-51.
47. Татарян В.Г., Магомедов Б.М. Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ [Текст] / В.Г. Татарян, Б.М. Магомедов // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2012. – № 2 (19). – С. 49-61.
48. Телегин А.С. Юридическая природа протокола об административном правонарушении [Текст] / А.С. Телегин // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. – 2014. – № 1. – С. 207-212.
49. Тетюев С.В. Возможность отвода судьи – гарантия беспристрастности состава суда [Текст] / С.В. Тетюев // Российская юстиция. – 2012. – № 12. – С. 42-46.
50. Цуканов Н.Н. О порядке исчисления сроков в производстве по делам об административных правонарушениях [Текст] / Н.Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2010. – № 3. – С. 23-26.
51. Черкасский П.А. Получение юридической помощи лицом, привлекаемым к административной ответственности [Текст] / П.А. Черкасский // Адвокат. – 2008. – № 7. – С. 29-32
52. Шайхутдинова Т.В., Зырянов С.М. Рассмотрение дел об административных правонарушениях требует оптимизации [Текст] / Т.В. Шайхутдинова, С.М. Зырянов // Административное право и процесс. – 2009. – № 3. – С. 25-27.
53. Шергин А.П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности [Текст] / А.П. Шергин // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2015. – № 4. – С. 21-23.

54. Щепалов С.В. О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях [Текст] / С.В. Щепалов // Российская юстиция. – 2017. – № 1. – С. 20-26.
55. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство [Текст] / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5-10.
56. Якимов А.Ю. Виды решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (попытка классификации с позиции системного подхода) [Текст] / А.Ю. Якимов // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Вып. 8. – Воронеж: Издательство Воронежский государственный университет, 2013. – С. 217-226.
57. Якимов А.Ю. Решения, принимаемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которые могут быть обжалованы и опротестованы [Текст] / А.Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2012. – № 6. – С. 2-7.
58. Якимов А.Ю. Системный подход к анализу производства по делам об административных правонарушениях в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой [Текст] / А.Ю. Якимов // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 13-18.

VII. Диссертации, авторефераты диссертаций

1. Арзуманян А.А. Административное расследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Альбертович Арзуманян. – Ростов-на-Дону, 2010. – 208 с.
2. Булгаков А.Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Николаевич Булгаков. – Краснодар, 2017. – 187 с.

3. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Виктор Васильевич Денисенко – Санкт-Петербург, 2002. – 394 с.
4. Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Валерий Владимирович Дорохин. – М., 2006. – 168 с.
5. Зуев Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Борис Рудольфович Зуев. – Москва, 2004. – 187 с.
6. Канати А.Ю. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных при осуществлении предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Альберт Юрьевич Канати. – Киров, 2010. – 191 с.
7. Керимов М.К. Рассмотрение дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Мурад Керимович Керимов. – М., 2009. – 172 с.
8. Клоков Е.А. Административное расследование в органах внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Евгений Александрович Клоков. – Омск, 2005. – 188 с.
9. Кобисская Т.М. Рассмотрение мировыми судьями дел об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Татьяна Михайловна Кобисская. – Челябинск, 2006. – 200 с.
10. Косоногова О.В. Рассмотрение судьями арбитражных дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ольга Викторовна Косоногова. – Воронеж, 2006. – 282 с.
11. Купеева Д.Ч. Статус защитника в административно-юрисдикционном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Диана Черменовна Купеева. – М., 2012. – 31 с.

12. Мызникова Е.А. Цели в праве: теоретико-правовой анализ: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Елена Аркадьевна Мызникова. – Краснодар, 2011. – 27 с.
13. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореферат дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Инна Викторовна Панова. – Екатеринбург, 2000. – 45 с.
14. Пятикова Е.А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Елена Анатольевна Пятикова. – Москва, 2009. – 220 с.
15. Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ольга Михайловна Соловьева. – Ростов-на-Дону, 2004. – 193 с.
16. Хахалева Н.В. Производство по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Наталья Владимировна Хахалева. – Ростов-на-Дону, 2011. – 200 с.
17. Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Николай Николаевич Цуканов. – Омск, 2011. – 380 с.
18. Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Орест Александрович Шевченко. – М., 2015. – 25 с.

Приложения

Приложение 1

АНКЕТА

Уважаемые коллеги!

В целях проведения научного исследования и разработки конкретных предложений, направленных на совершенствование вопросов подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, просим Вас заполнить анкету.

1. Возраст: _____

2. Осуществляете ли Вы в своей деятельности подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении?

3. Как Вы считаете, необходимо ли подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении выделять в качестве одной из стадий производства по делам об административных правонарушениях?

- а) да (необходимо);
- б) нет;
- в) затрудняюсь ответить

4. Согласны ли Вы, что правовое регламентирование подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является недостаточным?

- а) да
- б) нет
- в) затрудняюсь ответить

5. Следует ли подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении выделить в отдельную главу КоАП РФ для эффективности достижения ее целей и назначения?

- а) да
- б) нет

в) затрудняюсь ответить

6. Требуют ли законодательного совершенствования процессуальные действия, проводимые на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить

Если да, то какие?

7. Какие по Вашему мнению процессуальные действия необходимо ввести в действующий КоАП РФ для повышения качества подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?

8. Считаете ли Вы необходимым, закрепить конкретный процессуальный срок для стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в КоАП РФ?

а) да

б) нет

в) затрудняюсь ответить

9. Какой процессуальный срок для стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении Вы считаете целесообразным закрепить в КоАП РФ?

а) 3 дня

б) 5 дней

в) другой: _____

10. С какими проблемами в своей практике Вы сталкивались/сталкиваетесь при проведении подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?

Благодарим Вас за участие!

**РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ 135 СУДЕЙ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ,
УПОЛНОМОЧЕННЫХ РАССМАТРИВАТЬ ДЕЛА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Вопрос	Варианты ответов:		
	Да/ 3 дня	Нет/ 5 дней	затрудняюсь ответить / иной
1. Возраст	Средний возраст опрошенных составил 31 год		
2. Осуществляете ли Вы в своей деятельности подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении?	100 %	-	-
3. Как Вы считаете, необходимо ли подготовку у рассмотрению дела об административном правонарушении выделять в качестве одной из стадий производства по делам об административных правонарушениях?	78 %	19 %	3 %
4. Согласны ли Вы, что правовое регламентирование подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является недостаточным?	89 %	11 %	-
5. Следует ли подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении выделить в отдельную главу КоАП РФ для эффективности достижения ее целей и назначения?	60 %	30 %	10 %
6. Требуют ли законодательного совершенствования процессуальные действия, проводимые на стадии	71 %	22 %	7 %

подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?			
7. Какие по Вашему мнению процессуальные действия необходимо ввести в действующий КоАП РФ для повышения качества подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?	-		
8. Считаете ли Вы необходимым закрепить конкретный процессуальный срок для стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в КоАП РФ?	80 %	15,6 %	4,4 %
9. Какой процессуальный срок для стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении Вы считаете целесообразным закрепить в КоАП РФ?	Среднее значение процессуального срока – 7 дней		
10. С какими проблемами в своей практике Вы сталкивались/сталкиваетесь при проведении подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении?	1) отсутствие правовой регламентации процессуального срока; 2) применение обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения дела об административном правонарушении.		

РАССМОТРЕНИЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ДЕЛ И МАТЕРИАЛОВ ЗА 2010-2017 ГОДЫ

Годы	Количество поступивших дел		Кол-во окончанных производством дел (с учетом остатков прошлого года)		Количество рассмотренных материалов	
	Мировые судьи	Районные Суды	Мировые судьи	Районные суды	Мировые судьи	Районные суды
2010	~5311000		5047115	264030	23321	3658
2011	5044472	264466	5019498	263875	20774	3023
2012	5483364	247331	5473888	245938	22402	1973
2013	5136324	674749	5127365	671687	31502	6196
2014	5652942	795337	5654495	794653	44280	8475
2015	5778516	824804	5782332	823712	52435	6321
2016	5579089	826379	5581826	826984	47946	2911
2017	5671408	854575	5642276	855844	44493	4441

СВОДНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ЗА 2010 – 2017 ГОДЫ, В ЧАСТИ ВОЗВРАЩЕНИЯ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ НЕДОСТАТКОВ ПРОТОКОЛА

Годы	Всего рассмотрено дел	Из них возвращено для устранения недостатков протокола	Процент дел, возвращенных для устранения недостатков протокола, от общего количества рассмотренных дел
2010 год	5 326 878	188 334	3,5
2011 год	5 295 984	206 814	3,9
2012 год	5 731 545	242 935	4,2
2013 год	5 808 980	271 299	4,7
2014 год	6 461 561	350 144	5,4
2015 год	6 620 012	395 445	5,97
2016 год	6 423 122	432 511	6,7
2017 год	6 512 118	444 840	6,8

**СВОДНЫЕ СТАТИСТИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ЗА 2010 – 2017 ГОДЫ,
В ЧАСТИ ПЕРЕДАЧИ ПРОТОКОЛА И ИНЫХ МАТЕРИАЛОВ ДЕЛА НА
РАССМОТРЕНИЕ ПО ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ И ПОДСУДНОСТИ**

Годы	Всего рассмотрено дел	Из них передано по подведомственности и подсудности	Процент дел, переданных по подведомственности и подсудности
2010 год	5 326 878	304 651	5,7
2011 год	5 295 984	322 347	6,1
2012 год	5 731 545	366 740	6,4
2013 год	5 808 980	312 979	5,4
2014 год	6 461 561	336 671	5,2
2015 год	6 620 012	337 988	5,1
2016 год	6 423 122	315 772	5
2017 год	6 512 118	310 808	4,8

**СВЕДЕНИЯ О ПОСТУПИВШИХ ЖАЛОБАХ НА ПОСТАНОВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА, МИРОВОГО СУДЬИ, СУДЬИ
РАЙОННОГО СУДА И ОБ ИХ УДОВЛЕТВОРЕНИИ**

Год	Постановления мировых судей		Постановления судей районных судов		Постановления государственных несудебных органов	
	Доля поступивших жалоб	Доля удовлетвор жалоб	Доля поступивших жалоб	Доля удовлетвор жалоб	Доля поступивших жалоб	Доля удовлетвор жалоб
2010	81,5 %	13 %	12,9 %	18 %	5,6 %	16 %
2011	80,7 %	14 %	13,2 %	23 %	6,2 %	17 %
2012	72,8 %	13 %	14,7 %	16 %	7,1 %	18 %
2013	77,4 %	25 %	15,5 %	16 %	7 %	15 %
2014	69,8 %	16,3 %	22,4 %	17,1 %	7,8 %	14,5 %
2015	66,8 %	14,2 %	22 %	17,2 %	11,2 %	14,2 %
2016	64,1 %	17,3 %	23,5 %	19,6 %	12,4 %	12,4 %

**ПРОЕКТ ГЛАВЫ КоАП РФ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕЙ ПРОВЕДЕНИЕ
СТАДИИ ПОДГОТОВКИ К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

**Глава №. ПОДГОТОВКА К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА ОБ
АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

Статья ... (1). Цель подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

Основной целью стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении является создание всех необходимых условий для правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дела об административном правонарушении по существу.

Статья ... (2). Сроки подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении

1. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении проводится в срок, определяемый судьей с учетом обстоятельств дела об административном правонарушении и процессуальных действий, которые подлежат совершить.

2. Период подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении не может превышать пяти дней с момента поступления протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

3. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, в отношении которого частями 3 – 5, 7 статьи 29.6 настоящего Кодекса установлены сокращенные сроки рассмотрения, проводится немедленно.

Статья ... (3). Вопросы, выясняемые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении с участием лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего выясняют следующие вопросы:

- 1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- 2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- 3) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- 4) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- 5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- 6) имеются ли ходатайства и отводы;
- 7) имеются ли основания, указанные в части 2 статьи 4.4 настоящего Кодекса, для объединения материалов дела в одно производство.

Статья ... (4). Обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом

1. Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

1) является родственником, свойственником, супругом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

2) лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела;

3) при предыдущем рассмотрении дела участвовал в нем в качестве прокурора, защитника или представителя, эксперта, специалиста, переводчика или свидетеля;

4) находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя.

2. Наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, само по себе не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи.

Статья ... (5). Самоотвод и отвод судьи, члена коллегиального органа, должностного лица

1. При наличии обстоятельств, предусмотренных частью 1 статьи N4 настоящего Кодекса, судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

2. При наличии обстоятельств, предусмотренных частью 1 статьи N4 настоящего Кодекса, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судьей, члену коллегиального органа, должностному лицу.

Статья ... (6). Порядок разрешения и последствия удовлетворения заявления о самоотводе и об отводе

1. Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

2. Если дело об административном правонарушении рассматривается членами коллегиального органа, то отвод, заявленный члену коллегиального органа, разрешается этим же составом коллегиального органа большинством голосов в отсутствие члена коллегиального органа, которому заявлен отвод. При равном числе голосов, поданных за отвод и против отвода, член коллегиального органа считается отведенным.

3. Отвод, заявленный всем членам коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении коллегиально, разрешается этим же коллегиальным органом в полном составе простым большинством голосов.

4. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится мотивированное определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении. В случае отказа в удовлетворении заявления об отводе подача повторного заявления об отводе тем же лицом и по тем же основаниям не допускается.

5. В случае удовлетворения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, всех членов коллегиального органа, должностного лица дело об административном правонарушении рассматривается в том же суде, органе иным судьей, иным составом коллегиального органа, иным должностным лицом.

6. Если в результате удовлетворения заявлений о самоотводе или об отводе сформировать новый состав суда, органа для рассмотрения данного дела об административном правонарушении в том же суде, органе невозможно, то дело об административном правонарушении передается в другой суд, орган того же уровня председателем соответствующего суда, руководителем коллегиального органа, вышестоящим должностным лицом.

Статья ... (7). Определение, постановление, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении

1. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым выносится определение:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) о вызове лиц, указанных в статьях 25.1 - 25.10 настоящего Кодекса, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;
- 3) об отложении рассмотрения дела;
- 4) 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;
- 5) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности и подсудности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела

поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица;

6) о наложении ареста на имущество, об отказе в наложении ареста на имущество или отмене ареста, наложенного на имущество, в соответствии со статьей 27.20 настоящего Кодекса;

7) об объединении нескольких материалов дел в одно производство.

2. При наличии обстоятельств, предусмотренных статьей 24.5 настоящего Кодекса, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

3. В случае, если рассмотрение дела об административном правонарушении отложено в связи с неявкой без уважительной причины лиц, указанных в части 1 статьи 27.15 настоящего Кодекса, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела и разрешению его в соответствии с законом, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, выносят определение о приводе указанных лиц.