

УДК 342.951:351.82

**К ВОПРОСУ О СУЩНОСТИ ПОДГОТОВКИ К РАССМОТРЕНИЮ ДЕЛА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

© 2016 г.

Е.В. Ширеева

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

shireevaekaterina@yandex.ru

Поступила в редакцию 01.03.2016

Анализируется правовая природа подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, отмечается неоднозначный подход в юридической науке к сущности подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, обосновывается предложение о выделении подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении, стадия производства по делам об административных правонарушениях, этапы стадии производства по делам об административных правонарушениях, признаки подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, самостоятельность подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Административная деятельность представляет собой непрерывный процесс, важной особенностью которого является стадийность. Стадия, как «относительно самостоятельная часть административной деятельности, необходимая для достижения общего результата» [1], является ключевым аспектом, в том числе в производстве по делам об административных правонарушениях. Однако в юридической науке отсутствует единообразный подход к вопросу о сущности подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Распространенной позицией в теории административного права остается выделение подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве этапа [1, 2] – обособленной совокупности действий, являющихся частью стадии и преследующих определенную промежуточную цель внутри нее. И лишь некоторые из ученых-административистов позиционируют подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении как самостоятельную стадию. Так, Л.А. Тихомирова [3] 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.

Обращает на себя внимание тот факт, что в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях [4] (далее – КоАП

РФ) подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении посвящены статьи 29.1–29.4, которые включены в главу 29 – «Рассмотрение дела об административном правонарушении». Соответственно, вполне закономерно возникает мысль о том, что, скорее всего, законодатель характеризует подготовку к рассмотрению дела об административном правонарушении как часть рассмотрения дела по существу.

Однако вызывает интерес Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 20-П [5], в котором Конституционный Суд отмечает, что, будучи разновидностями публично-правовой ответственности, административная и уголовная ответственность имеют некий базис, который основывается на схожих целях и принципах для обоих видов ответственности, указанных выше. 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 [6] и др.

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» [7].

С учетом этого представляется целесообразным, ввиду схожести задач, принципов административной и уголовной ответственности, а также вытекающих из них прав граждан, провести параллели в производстве по делам об административных правонарушениях и уголовном производстве и попытаться аргументировать необходимость выделения и закрепления подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в качестве самостоятельной стадии административного производства, как это сделано в уголовном производстве, где имеет место быть стадия подготовки дела к судебному заседанию (назначение судебного заседания).

Необходимо отметить, что каждая стадия имеет содержательную характеристику, состоящую из общих для любой из стадий признаков, которые отличают их друг от друга и наделяют некоторой уникальностью.

Нельзя не согласиться с профессором Н.М. Кониным [8] в том, что к таким признакам стадий в производстве по делам об административных правонарушениях следует относить основания и условия выполнения стадии, субъектов и участников проведения стадии, а также конкретное содержание, которое указывает, что именно должно быть выполнено на каждой стадии, из каких решений она должна складываться. Однако, на наш взгляд, было бы уместно выделить ряд ключевых признаков, которые более четко и полно раскрывают специфические черты и особенности стадий административного производства, – это задачи стадии, определенный круг участников, строгий процессуальный порядок действий, процессуальные акты, завершающие стадии, а также процессуальный срок, установленный законом. Рассмотр-

им данные признаки относительно подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении.

Бесспорно, каждая стадия имеет собственные задачи, которые хотя и не указываются в законе, но играют существенную роль. Исходя из вопросов, выясняемых судьей, должностным лицом при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, а именно: относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела; имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы, – можно сделать вывод, что подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении осуществляет контроль за законностью проведения административного производства по делу до его рассмотрения по существу, то есть служит неким «фильтром», отсеивающим дела об административных правонарушениях, которые фактически не готовы к рассмотрению по существу ввиду серьезных недостатков при их начальном производстве. Кроме того, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении одновременно создает все необходимые условия для эффективного рассмотрения дела по существу в дальнейшем, включая назначение времени и места рассмотрения дела.

Как было указано нами выше, еще одним отличительным признаком является определенный круг субъектов, который, как и задачи стадии, напрямую не указывается в законе, но его достаточно просто проследить. В подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении участвуют судья, орган, должностное лицо, относящиеся к группе участников, рассматривающих и разрешающих дело об административном правонарушении.

Важной особенностью любой стадии является строгий процессуальный порядок, подлежащий точному исполнению в соответствии с законом. Процессуальный порядок представляет собой совокупность процессуальных действий, выполняемых в определенной последовательности. Так, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении при выяснении вопросов предусмотрен порядок самоотвода и отвода судьи, члена коллегиального

органа, должностного лица (статьи 29.2–29.3 КоАП РФ), а также порядок вынесения того или иного определения или постановления (ст. 29.4 КоАП РФ). Следует отметить, что с помощью данного признака возможно определить самостоятельность стадии, которая обозначается разрывом во времени между совершением процессуальных действий и вынесением процессуального акта, завершающего стадию, являющегося ее результатом и обозначающего переход к следующей стадии производства по делам об административных правонарушениях. При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении существует ряд процессуальных действий, требующих временных затрат для их исполнения: вызов лиц, указанных в статьях 25.1–25.10 КоАП РФ; привод лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ; истребование дополнительных материалов по делу; назначение экспертизы и т.д. Соответственно, без их надлежащего исполнения невозможны назначение времени и места рассмотрения дела, а значит, и переход на следующую стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, на каждой стадии устанавливается свой круг процессуальных актов, документов, которые завершают стадию и подводят результат. Причем такой документ является отграничением одной стадии от другой. Подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении может оканчиваться вынесением определения о назначении времени и места рассмотрения дела; о вызове лиц, указанных в статьях 25.1–25.10 КоАП РФ, об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы; об отложении рассмотрения дела; о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол; о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности; о приводе лиц, указанных в ч. 1 ст. 27.15 КоАП РФ, а также вынесением постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Помимо этого, стадия имеет свой процессуальный срок, установленный законом. К сожалению, в КоАП РФ применительно к подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении не указывается процессуальный срок. Он рассматривается в целом применительно к подготовке к рассмотрению и само-

му рассмотрению дела по существу и составляет 15-дневный либо двухмесячный срок в зависимости от субъекта, рассматривающего дело. Соответственно, отсутствие указания на нормативный срок подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении в КоАП РФ следует рассматривать скорее как правовое упущение, представляющее собой пробел в праве, а не доказательство того, что подготовка к рассмотрению дела представляет собой этап стадии рассмотрения дела.

Таким образом, подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении по праву может считаться самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях и требует индивидуальной правовой регламентации вне стадии рассмотрения дела об административном правонарушении в отдельной главе КоАП РФ.

Список литературы

1. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник. М.: Норма, 2008. С. 607.
2. 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: 11.01.2016).
3. Тихомирова Л.А. Порядок привлечения к административной ответственности: Практическое пособие. Специально для системы ГАРАНТ, 2009 [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 11.01.2016).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (1). Ст. 1.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.06.2015 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4657.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
7. 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: 13.01.2016).
8. Конин Н.М. Административное право России: Учебное пособие. М.: Проспект, 2010 [Электронный ресурс]. URL: www.garant.ru (дата обращения: 14.01.2016).

**ON THE ISSUE OF THE SUBSTANCE OF PREPARATION FOR EXAMINING
A CASE OF ADMINISTRATIVE OFFENCE***E.V. Shireeva*

The article presents an analysis of the legal nature of the preparation for examining a case of administrative offence. It is noted that the approach in legal science to the essence of preparation for examining a case of administrative offence is ambiguous. We substantiate the proposal to consider the preparation for examining a case of administrative offence an independent stage of the proceedings in cases of administrative offences.

Keywords: preparation for examining a case of administrative offence, stage of the proceedings in cases of administrative offences, phase of the stage of the proceedings in cases of administrative offences, features of preparation for examining a case of administrative offence, independent nature of preparation for examining a case of administrative offence.

References

1. Bahrah D.N., Rossinskij B.V., Starilov Yu.N. *Administrativnoe pravo*: Uchebnik. M.: Norma, 2008. S. 607.
2. Lebedeva E.A. Osobennosti proizvodstva i ispolneniya postanovlenij po delam ob administrativnyh pravonarusheniyah // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2012. № 9 [Elektronnyj resurs]. URL: www.consultant.ru (data obrashcheniya: 11.01.2016).
3. Tihomirova L.A. Poryadok privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti: Prakticheskoe posobie. Special'no dlya sistemy GARANT, 2009 [Elektronnyj resurs]. URL: www.garant.ru (data obrashcheniya: 11.01.2016).
4. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 g. № 195-FZ // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2002. № 1 (1). St. 1.
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 14.06.2015 g. № 20-P «Po delu o provereke konstitucionnosti ch. 2 st. 1.7 i p. 2 st. 31.7 KoAP RF v svyazi s zaprosom mirovogo sud'i sudebnogo uchastka № 1 Vyksunskogo sudebnogo rajona Nizhegorodskoj oblasti» // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2015. № 30. St. 4657.
6. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 g.) // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2014. № 31. St. 4398.
7. Lomakina L.A. Vliyanie pravovyh pozicij Konstitucionnogo Suda RF na razvitie zakonodatel'stva ob administrativnoj otvetstvennosti // *Zhurnal rossijskogo prava*. 2012. № 2 [Elektronnyj resurs]. URL: www.consultant.ru (data obrashcheniya: 13.01.2016).
8. Konin N.M. *Administrativnoe pravo Rossii*: Uchebnoe posobie. M.: Prospekt, 2010 [Elektronnyj resurs]. URL: www.garant.ru (data obrashcheniya: 14.01.2016).