

Московская государственная юридическая академия имени О. Е. Кутафина

Кафедра административного права

Фёдор Александрович Куликов-Костюшко

**Рассмотрение дел об административных правонарушениях**

*(редакция с исправлениями)*

Курсовая работа студента 2 группы, 1 курса

Института целевой подготовки заочной формы обучения

Научный руководитель:

к. ю. н., доц. Александр Сергеевич Сухарев

Москва, 2011

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Введение .....	3
2. Общая характеристика рассмотрения дел об административных правонарушениях.....	3
2.1. Стадии производства по делам об административных правонарушениях .....	3
2.2. Рассмотрение дела в общем порядке. Передача дела.....	4
2.3. Рассмотрение дела без составления протокола .....	4
3. Лица и органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях .....	6
3.1. Единоличное и коллегиальное рассмотрение. Отводы .....	6
3.2. Судьи.....	7
3.3. Комиссии по делам несовершеннолетних.....	9
3.4. Иные органы и должностные лица .....	10
4. Порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.....	10
4.1. Сроки и место рассмотрения дела .....	10
4.2. Подготовка к рассмотрению дела .....	11
4.3. Процедура рассмотрения дела по существу .....	14
4.4. Результаты рассмотрения дела. Постановление, определение, представление .....	15
4.5. Критерии законности и обоснованности постановлений по делу .....	21
5. Доказывание по делам об административных правонарушениях.....	23
5.1. Вводные замечания. Субъекты и адресаты доказывания.....	23
5.2. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу .....	26
5.3. Доказательства, их допустимость и оценка .....	29
6. Заключение .....	34
Источники .....	35

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Настоящая работа посвящена важнейшей стадии производства по делам об административных правонарушениях — рассмотрению дела об административном правонарушении. Поскольку в работе ставилась цель в первую очередь раскрыть содержание общих принципов действующего законодательства в области производства по делам об административных правонарушениях, я сознательно не стал рассматривать ряд специальных вопросов (в частности, законодательство субъектов федерации в области административных правонарушений, рассмотрение дел судьями арбитражных судов, рассмотрение дела без составления протокола). В частности, в работе рассматриваются круг субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (судьи, должностные лица, органы), конкретные действия, совершаемые при подготовке и рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также вопросы доказывания при производстве по таким делам и их разрешении по существу. Особое внимание в работе уделяется анализу конкретных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), которые не нашли однозначной интерпретации либо, по моему мнению, нуждаются в изменении.

## 2. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

### 2.1. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Общеизвестно, что производство по делам об административных правонарушениях обыкновенно состоит из нескольких последовательных стадий: возбуждение дела об административном правонарушении; предварительное производство по делу (в том числе в форме административного расследования)<sup>1</sup>; подготовка к рассмотрению и рассмотрение дела по существу; обжалование решений по делу; исполнение постановлений<sup>2</sup>. Нужно подчеркнуть, что эти стадии выводятся путем системного анализа норм закона: в законодательстве, регламентирующем порядок производства по делам об административных правонарушениях, список стадий в явном виде отсутствует, а в некоторых случаях (при вынесении постановления без составления протокола по ст. 28.6 КоАП) вообще сложно говорить о разделении административного процесса на стадии. В результате разные авторы могут использовать несколько различающиеся системы деления административного процесса на стадии.

Стадия рассмотрения дела является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях<sup>3</sup>. Это связано прежде всего с тем, что только по итогам

---

<sup>1</sup> Предложенный мной термин «предварительное производство» для одной из стадий производства по делу в ряде источников именуется административным расследованием. Однако, на мой взгляд, использование термина «административное расследование» для обозначения стадии процесса, начинающейся возбуждением дела и заканчивающейся составлением протокола и передачей дела для рассмотрения, представляется не очень удачным, поскольку по ст. 28.7 КоАП административное расследование проводится лишь при необходимости («...если... осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных затрат...»), но при этом любые процессуальные действия (в том числе и экспертизу) не запрещено проводить без административного расследования.

<sup>2</sup> Т. В. Великая. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан. Москва: Восход-А, 2006. 138 с. С. 34—50.

<sup>3</sup> Административное право / Л.Л. Попов (ред.). М.: Юристъ, 2005. 703 с. С. 379.

рассмотрения дела, завершившегося принятием постановления об административном правонарушении, вступившего в законную силу, привлекаемое к административной ответственности лицо<sup>4</sup> может быть признано виновным в совершении административного правонарушения. Решения, принимаемые органами, в ведении которых находятся дела об административных правонарушениях, на предшествующих стадиях, хотя и могут содержать те или иные выводы о фактических обстоятельствах дела (например, в случае принятия определения об отказе в возбуждении производства по делу об административном правонарушении по ч. 5 ст. 28.1 КоАП или в случае принятия постановления о прекращении производства по делу до рассмотрения дела по существу по ст. 28.9 КоАП), не могут признавать лицо виновным в совершении административного правонарушения. Аналогичным образом при пересмотре принятых по результатам рассмотрения дела постановлений лицо, осуществляющее пересмотр, также не может самостоятельно принять постановление, ухудшающее положение привлекаемого лица, то есть, в частности, признать его виновным, если ранее при рассмотрении дела это лицо было признано невиновным.

## 2.2. Рассмотрение дела в общем порядке. Передача дела

Универсальный, применяемый во всех, кроме специально оговоренных в ст. 28.6 КоАП, случаях порядок рассмотрения дела об административном правонарушении предусмотрен в гл. 29 КоАП. В соответствии с этим порядком, рассмотрение дела начинается после составления протокола об административном правонарушении (либо вынесения постановления прокурора<sup>5</sup>, которое в силу ч. 2 ст. 28.2 КоАП фактически приравнивается к протоколу) с последующим направлением материалов дела лицу или в орган, уполномоченный рассматривать данное дело и их получением, а заканчивается вынесением этим лицом или органом либо постановления по делу (которое разрешает дело по существу), либо определения о передаче дела для рассмотрения по подведомственности или судье, должностному лицу, в орган, уполномоченный назначать наказание другого вида или размера.

В настоящей работе не рассматривается случай, когда рассмотрение дела проводится судьей арбитражного суда, поскольку такие дела отличаются своеобразием из-за одновременного использования норм КоАП и арбитражного процессуального законодательства.

## 2.3. Рассмотрение дела без составления протокола

Рассмотрение дела без составления протокола (либо вынесения постановления прокурора) предусмотрено ст. 28.6 КоАП. Такое рассмотрение может иметь дело в трех существенно отличающихся случаях.

Наиболее простой для рассмотрения случай (ч. 1-1 ст. 28.6 КоАП) возникает при обнаружении правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст. 17.15 КоАП. В этом случае протокол не составляется, однако в остальном производство об административном правонарушении производится в общем порядке.

---

<sup>4</sup> Здесь и далее я буду использовать выражение «привлекаемое лицо» для обозначения «лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении». Использование выражения «привлекаемое лицо» является оправданным прежде всего из-за его краткости. Кроме того, это выражение местами используется и в действующем законодательстве (ср., напр., ч. 3 ст. 1.5 КоАП).

<sup>5</sup> С. З. Женетль. Процессуальная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях. М.: Юрлитинформ, 2006. 168 с. С.19—36, 76—94.

Второй случай (ч. 2 ст. 28.6 КоАП) рассмотрения дела без составления протокола имеет место в том случае, если привлекаемое лицо не оспаривает событие административного правонарушения, назначаемое наказание заключается в предупреждении или штрафе, а само постановление выносится на месте. Данный порядок широко используется, например, в отношении правонарушений в области дорожного движения (гл. 12 КоАП).

Третий случай (ч. 3 ст. 28.6 КоАП) рассмотрения дела без составления протокола имеет место при фиксации правонарушения в сфере дорожного движения (гл. 12 КоАП) средствами записи изображений. При этом рассмотрение дела производится без уведомления привлекаемого лица и к ответственности привлекается так называемый «собственник (владелец) транспортного средства», в отношении которого фактически действует презумпция его участия в совершении правонарушения<sup>6</sup>.

Ранее существовал еще и четвертый случай рассмотрения дела без составления протокола: при неоплате штрафа, назначенного судьей, этот судья имел право самостоятельно принять «решение о привлечении лица, не уплатившего административный штраф, к административной ответственности» по ч. 1 ст. 20.25 КоАП. Однако с принятием закона № 225-ФЗ от 02.10.2007 соответствующие нормы ч. 5 ст. 32.2 КоАП были изложены в новой редакции,

---

<sup>6</sup> Не могу не отметить, что, на мой взгляд, в нынешнем виде нормы КоАП (напр., прим. к ст. 1.5, ст. 2.6.1 КоАП), устанавливающие принцип привлечения к ответственности лиц, не являющихся исполнителями правонарушений, являются крайне неудачными. Во-первых, соответствующие нормы распространяются только на правонарушения в области дорожного движения, когда к ответственности привлекаются «собственники (владельцы) транспортных средств»; при этом из формулировки не ясно, имеются ли ввиду собственники в гражданско-правовом смысле, владельцы в гражданско-правовом смысле или же владельцы, определяемые в порядке учета транспортных средств в органах МВД. (Ниже в данной сноске я ограничусь использованием термина «собственник».) Во-вторых, собственник, наказанный в данном порядке, будет считаться подвергнутым административному наказанию (ст. 4.6 КоАП), и этот факт будет являться отягчающим обстоятельством при совершении однородного правонарушения (п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП) даже в случае, если фактически первое правонарушение совершило иное лицо, что представляется совершенно неприемлемым. В-третьих, если собственником является лицо до 16 лет, то это лицо в принципе не может быть привлечено к ответственности в данном порядке (ср. ст. 2.3 КоАП), что открывает соблазнительные возможности по регистрации транспортных средств на имя малолетних собственников. В-четвертых, неясно, почему в КоАП обязательным условием привлечения к ответственности собственника является фиксация нарушения средствами записи изображений и что мешает использовать для факта совершения правонарушения использовать другие средства доказывания, например свидетельские показания.

Основную причину вышеизложенных проблем я вижу в том, что в нынешнем КоАП смешиваются два вида ответственности: ответственность самого правонарушителя и ответственность третьих лиц, которые лично правонарушение не совершали. Это смешение возникает в основном из-за введения презумпции участия привлекаемого лица — собственника в совершении правонарушения (ст. 2.6.1 КоАП). Такой подход, естественный для гражданского законодательства (ср. абз. 2 ч. 1 ст. 1064 ГК), в рассматриваемом случае и приводит к описанным выше нежелательным последствиям.

Как мне представляется, следует принципиально изменить соответствующие нормы КоАП, установив иные принципы привлечения к ответственности лиц, лично не совершивших правонарушение. Именно, для определенных составов правонарушений следует предусмотреть перечень лиц, которые — при невозможности установить личность лица, совершившего определенное деяние, либо при невозможности привлечения его к ответственности в связи с недееспособностью, возрастом, специальным статусом (ст. 2.5 КоАП) и тому подобным — несут обязанность по уплате административного штрафа вместо этого лица. Указанные лица не должны считаться подвергнутыми административному наказанию для целей ст. 4.6 КоАП, а также не должны являться «лицами, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении», однако при рассмотрении дела об административном правонарушении могут пользоваться правами последних. При этом основания для возложения обязанности по уплате штрафа должны возникать по аналогии с правилами гл. 59 ГК, из которых, в частности, следует возможность привлечения к уплате штрафа родителей малолетнего лица. Впрочем, более подробное обсуждение всех этих предложений в рамках данной работы представляется невозможным.

предписывающей судьям ограничиваться в этом случае передачей материалов судебному приставу-исполнителю.

В дальнейшем я буду рассматривать только случай рассмотрения дела в общем порядке.

### 3. ЛИЦА И ОРГАНЫ, РАССМАТРИВАЮЩИЕ ДЕЛА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

#### 3.1. Единоличное и коллегиальное рассмотрение. Отводы

Особенностью рассмотрения дел об административных правонарушениях является широкий круг лиц и органов, которые уполномочены законом рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях по существу<sup>7</sup>. В соответствии с ч. 1 ст. 22.1 КоАП, дела об административных правонарушениях, предусмотренных самим КоАП, рассматриваются судьями (в том числе мировыми судьями), комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также иными органами и учреждениями, не обязательно федеральными. В свою очередь ч. 2 ст. 22.1 КоАП определяет, что дела об административных правонарушениях, ответственность за которые устанавливается законом субъекта федерации, могут рассматриваться мировыми судьями, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченными органами и учреждениями исполнительной власти субъекта федерации, а также административными комиссиями и иными коллегиальными органами, создаваемыми на основании закона субъекта. Право субъекта федерации самостоятельно определять, кто рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренные законами этих субъектов, следует также из ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП.

Из анализа норм КоАП следует, что рассмотрение дела может быть либо единоличным, либо коллегиальным.

При единоличном рассмотрении дело фактически рассматривается одним человеком: судьей или должностным лицом. При этом судьи рассматривают дела от своего имени, а должностные лица рассматривают дела от имени соответствующего органа (на практике этот вывод следует из анализа норм гл. 23 КоАП, статьи которой при перечислении конкретных органов, в ведении которых находится рассмотрение тех или иных дел об административных правонарушениях, всегда содержат перечень должностных лиц, уполномоченных рассматривать эти дела от имени данного органа).

Коллегиальное рассмотрение дела предполагает фактическое участие нескольких членов соответствующего коллегиального органа при рассмотрении дела по существу; постановления и определения коллегиального органа принимаются простым большинством голосом (см. ч. 4 ст. 29.10, ч. 2 ст. 29.12 КоАП) и обязательно ведется протокол (ст. 29.8 КоАП; при единоличном рассмотрении протокол ведется по усмотрению лица, рассматривающего дело). Единственный предусмотренный КоАП орган, рассмотрение дел которым производится в коллегиальном порядке, — это комиссия по делам несовершеннолетних. Какие-либо иные органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях коллегиально, в самом КоАП не предусмотрены, но могут создаваться законами субъектов федерации; обыкновенно такие органы в законах субъектов именуются административными комиссиями.

---

<sup>7</sup> Административное право... С. 382—385.

Следует отметить, что лицо (судья, должностное лицо, член коллегиального органа), рассматривающее дело, обязано взять самоотвод в случае, если имеются обстоятельства, препятствующие рассмотрению дела данным лицом; в соответствии со ст.29.2 КоАП такими обстоятельствами признаются родственные отношения с привлекаемым лицом, защитником, потерпевшим, его представителем (как это ни странно, в указанной статье ничего не сказано ни про отношения супружества или свойства с теми же лицами, ни про аналогичные отношения, например, со свидетелем или экспертом) или лично, прямо или косвенно заинтересовано в решении дела. По тем же обстоятельствам этому лицу может быть заявлен отвод в порядке ст. 29.3 КоАП.

Для определенности я в дальнейшем ограничусь рассмотрением административных правонарушений, указанных в самом КоАП. Конкретный перечень лиц, уполномоченных рассматривать дела о таких правонарушениях определен в гл. 23 КоАП.

### 3.2. Судьи

Среди всех лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, особую роль занимают *судьи*. Прежде всего, только судьи имеют право назначать большинство предусмотренных гл. 3 КоАП административных наказаний, а именно: возмездное изъятие или конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения ареста; лишение специального права; административный арест; административное выдворение за пределы России (за небольшими исключениями, см. ч. 2 ст. 3.10 КоАП); дисквалификацию. Наказания в виде предупреждения, штрафа и (с 01.01.2011) административного приостановления деятельности могут назначать также должностные лица, не являющиеся судьями, и несудебные органы.

Конкретный перечень дел, которые рассматривают судьи, предусмотрен ст. 23.1 КоАП. В этом перечне выделяются две большие группы дел.

Во-первых, это дела, по которым рассмотрение именно судьей обязательно во всех случаях (ч. 1 ст. 23.1 КоАП). Отнесение тех или иных административных правонарушений к данной группе может быть вызвано как общественной значимостью этих дел, независимо от возможного размера санкций (так, например, именно судьи рассматривают правонарушения, посягающие на избирательные права граждан — ст. 5.1—5.12, 5.14—5.25 КоАП, несмотря на то что по подавляющему большинству указанных статей может быть назначен лишь штраф) или иными аналогичными соображениями законодателя (например, абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП содержит перечень правонарушений, совершенных юридическими лицами и предпринимателями, дела по которым рассматривают судьи), так и тем, что предусмотренная соответствующей статьей КоАП санкция содержит наказание, которое может налагать только судья. В последнем случае такое наказание может быть либо альтернативным другому наказанию (напр., ч. 2 ст. 11.15.1 КоАП), либо быть единственным возможным наказанием (напр., ч. 2 ст. 12.7 КоАП). Наконец, любые дела, по которым судебное рассмотрение в принципе возможно (то есть дела, указанные в ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП), рассматриваются судьями, если по данному делу проводилось административное расследование, если соответствующая санкция предусматривает административное выдворение, административное приостановление деятельности или (для лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы) дисквалификацию, а также если правонарушение было совершено военнослужащими или призванными на военные сборы.

Во-вторых, это дела (ч. 2 ст. 23.1 КоАП), по которым рассмотрение дела судом определяется по итогам первоначального рассмотрения дела другим лицом, если в результате этого рассмотрения было принято решение о передаче дела судье как лицу, уполномоченному назначать наказания другого вида. В связи с этим санкция той или иной статьи КоАП, перечисленной в ч. 2 ст. 23.1 КоАП, по необходимости должна содержать как наказание, которое может назначать иное, кроме судьи, лицо, так и наказание, которое может назначать только судья (напр., ст. 12.24 КоАП).

В зависимости от правонарушения дела рассматриваются судьями, относящимся к различным частям судебной системы (ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Если законом не указано иное, то дело рассматривается мировым судьей. Однако дело рассматривается: судьей арбитражного суда по конкретному перечню административных правонарушений (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП); судьей гарнизонного военного суда — в отношении военнослужащих и призванных на военные сборы; судьей районного суда, если проводилось административное расследование, если санкция предусматривает административное выдворение, административное приостановление деятельности или (для лиц, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы) дисквалификацию.

Если дело по разным основаниям подлежит рассмотрению судьями нескольких видов федеральных судов, то это дело должно рассматриваться судьей, указанным в данном перечне первым (например, если дело может рассматриваться в арбитражном суде, то наличие административного расследования не может это изменить)<sup>8</sup>.

По моему мнению, хотя КоАП и предусматривает рассмотрение ряда категорий дел *судьями*, судьи в данном случае выступают не столько как представители особой — судебной — власти, сколько как должностные лица, наделенные расширенными, по сравнению с другими лицами и органами, полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Следует указать, что в КоАП в большинстве случаев говорится о рассмотрении дела судьей, даже когда речь идет о судьях федеральных судов, а не о мировых судьях (хотя можно привести и примеры обратного, ср. ч. 2 ст. 1.3 КоАП), а само решение выносится от имени судьи, а не именем Российской Федерации (ср. ст. 196 УПК, ч. 1 ст. 194 ГПК); это составляет разительный контраст с рассмотрением дел несудебными органами — там решения выносятся от имени соответствующего органа, а не от имени должностного лица, фактически рассмотревшего дело. В этой же связи деятельность судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях по первой инстанции нельзя считать правосудием: невозможно представить, чтобы рассмотрение какого-нибудь дела по одним и тем же правилам (см., напр., ст. 29.7 КоАП) и с вынесением одного и того же решения становилось правосудием или переставало быть им в зависимости от того, кто рассматривает дело — судья или не судья, а несудебные органы в принципе не могут осуществлять правосудие в силу ч. 1 ст. 118 Конституции<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Следует отметить, что ряд вопросов, возникающих при коллизии специальных норм КоАП об отнесении конкретных дел в рассмотрение тех или иных лиц, в КоАП однозначно не разрешен, в связи с чем целесообразно ориентироваться на разъяснения, содержащиеся в п. 3 Постановления пленума Верховного суда РФ № 5 от 24.03.2005 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [ППВС № 5 от 24.03.2005].

<sup>9</sup> Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 332 с. С. 139—144.

Данная позиция, впрочем, разделяется далеко не всеми: широко распространена и противоположная позиция, когда подведомственность дела федеральному судье отождествляется с подсудностью соответствующему суду со всеми вытекающими последствиями. Основания в пользу последней позиции можно усмотреть, помимо уже упоминавшейся ч. 2 ст. 1.3 КоАП, например, в формулировках недавно принятого закона «О судах общей юрисдикции», в ч. 2 ст. 34 которого указано, что «районный суд рассматривает все... административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законом к компетенции других судов». Кроме того, на практике рассмотрение дел об административных правонарушениях судьями неизбежно имеет особенности, возникающие вследствие существования ряда законов и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих процесс производства у мировых судей и в судах, которые распространяются в том числе и на производство дел по административным правонарушениям (см., напр., п. 1 ч. 4 ст. 2 закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», распространяющий действие данного закона на «административные дела»).

### 3.3. Комиссии по делам несовершеннолетних

В отношении особой категории привлекаемых лиц — несовершеннолетних — широкие полномочия имеют *комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав* (ст. 23.2 КоАП). Эти комиссии рассматривают почти все дела об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними (с учетом положений ч. 1 ст. 2.3 КоАП о возрасте, с которого возможно привлечение к административной ответственности, это могут быть лишь лица, имеющие 16 или 17 полных лет), за исключением дел об административных правонарушениях в области дорожного движения и о правонарушениях, указанных в ст. 11.18 КоАП. Но и в этих случаях дело может быть рассмотрено в комиссии, «если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение указанной комиссии» (ч. 2 ст. 23.2 КоАП); основания для такой передачи, впрочем, в КоАП не определены. Кроме того, комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22 КоАП.

В силу данных Верховных судом разъяснений, комиссии по делам несовершеннолетних рассматривают в том числе и те дела, которые в ином случае (то есть по правилам ст. 23.1 КоАП), должны были бы рассматриваться судьями. При этом возможны следующие ситуации.

Если санкция за соответствующее правонарушение не предусматривает наказаний, назначаемых только судьей, то комиссия должна разрешить дело самостоятельно.

Если санкция предусматривает как наказание, назначаемое только судьей, так и иное наказание, то комиссия может либо прекратить производство по делу, либо назначить наказание в пределах своих полномочий, либо передать дело на рассмотрение судьи<sup>10</sup>.

Если же обязательной санкцией за совершение правонарушения является наказание, назначаемое только судьей (например, ч. 2 ст. 6.8 КоАП), то рассмотрение дела об административном правонарушении может закончиться лишь прекращением производства по делу либо передачей дела на рассмотрение судьи<sup>11</sup>, то есть в упомянутом случае комиссия оказывается неспособной назначать какое-либо наказание.

---

<sup>10</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005, подп. ж) п. 3.

<sup>11</sup> В ППВС № 5 от 24.03.2005 ситуация, когда комиссия по делам несовершеннолетних рассматривает дело, по которому любое наказание может быть назначено только судьей, не рассматривается.

При этом комиссия по делам несовершеннолетних всегда может отказаться от применения наказаний, предусмотренных КоАП, и применить меры воздействия в соответствии с федеральным законодательством о защите прав совершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3 КоАП).

### 3.4. Иные органы и должностные лица

Наряду с судьями и комиссиями по делам несовершеннолетних, в ст. 23.3—23.76 КоАП указано чрезвычайно большое количество органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Указанные статьи КоАП построены по единой схеме и содержат: наименование соответствующего органа; перечень дел об административных правонарушениях (в виде ссылок на соответствующие статьи КоАП), которые данный орган уполномочен рассматривать; перечень должностных лиц, которые могут рассматривать соответствующие дела от имени данного органа, иногда с детализацией по отдельным правонарушениям.

В большинстве случаев органы ст. 23.3—23.76 названы не по своим наименованиям, а описательно<sup>12</sup>. В одних случаях соотнесение такого описательного определения с конкретным органом не вызывает трудностей (например, едва ли можно усомниться, что упоминаемый в ст. 23.68 «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов» есть ни что иное как Федеральная служба судебных приставов), в других же определение «ответственного» органа оказывается затруднительным (ср., напр., ст. 23.70 КоАП). Практически определение подведомственности дел об административных правонарушениях конкретному органу строится на изучении полномочий того или иного органа, закрепленных в определяющих его деятельность законах и иных нормативно-правовых актах (так, соответствующие полномочия Федеральной службы судебных приставов следуют из закона «Об исполнительном производстве»).

Нужно отметить, что, хотя ст. 22.1 КоАП содержит исчерпывающий перечень несудебных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных самим КоАП (комиссии по делам несовершеннолетних; федеральные органы исполнительной власти, их структурные подразделения, иные государственные органы; органы и учреждения исполнительной системы; органы, осуществляющие пробирный надзор и контроль в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней; органы исполнительной власти субъектов федерации при передачи последним соответствующих полномочий) и законами субъектов федерации, фактически в некоторых статьях гл. 23 КоАП рассмотрение дел об административных правонарушениях возлагается на структуры, которые не входят в приведенный выше список. Так, из статьи 23.74 КоАП следует, что Центральный банк РФ рассматривает дела по ч. 1—4 ст. 15.27 КоАП; при этом Центральный банк, в частности, не является государственным органом.

## 4. ПОРЯДОК РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

### 4.1. Сроки и место рассмотрения дела

Сроки рассмотрения дел регламентируются ст. 29.6 КоАП и, если не указано иное, отсчитываются от момента поступления протокола и иных материалов дела лицу или в орган, кото-

---

<sup>12</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Н. Г. Салищева (общ. ред.). М.: Проспект, 2009. 1136 с. [Комментарий...] С. 825.

рые уполномочены их рассматривать. По общему правилу на рассмотрение дела любыми лицами и органами, кроме судей, отводится не более 15 дней, на рассмотрение дела судьями — не более двух месяцев, однако данный срок может продлеваться соответствующим определением до одного месяца. Однако для некоторых административных правонарушений предусмотрены сокращенные сроки: дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56, 5.58 КоАП, рассматриваются в строго пятидневный срок, а дела, по которым может быть принято решение об административном аресте или административном выдворении — в день получения материалов дела либо (в отношении задержанных в административном порядке лиц) не позднее 48 часов с момента задержания. Сокращенные сроки установлены также для дел, по которым может быть применено наказание в виде запрета деятельности или временный запрет деятельности. Сроки рассмотрения не являются пресекательными и их нарушение не является основанием для прекращения производства по делу. Совершенно иная ситуация обстоит со сроками давности привлечения к административной ответственности; этот вопрос подробнее обсуждается в этой работе далее.

По общему правилу, дело об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 29.5 КоАП рассматривается по месту совершения административного правонарушения, а по ходатайству привлекаемого лица «может быть» рассмотрено по месту жительства данного лица на основании поданного этим лицом ходатайства (за исключением случаев исключительной территориальной подведомственности, см. ниже). Соответствующее ходатайство может быть заявлено практически в любой момент, в том числе и после поступления материалов лицу, в орган, уполномоченный рассмотреть дело. Практикой подтверждается<sup>13</sup>, что в удовлетворении данного ходатайства может быть отказано лишь при весьма ограниченных условиях, например если направление материалов дела по месту жительства привлекаемого лица приведет к тому, что рассмотрение дела по существу станет невозможным из-за истечения срока давности<sup>14</sup>, при ином злоупотреблении процессуальными правами, а также при наличии возражений потерпевшего.

Вместе с тем в ряде случаев дело об административном правонарушении всегда рассматривается в определенном месте. Так, если проводилось административное расследование, то дело всегда рассматривается по месту нахождения проводившего его органа; дела по правонарушениям, зафиксированным средствами записи изображений, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы с таких средств; дела по ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП, а равно все дела в отношении несовершеннолетних рассматриваются по их месту жительства (последняя норма, между прочим, вызывает серьезные затруднения при рассмотрении дел об административных правонарушениях в отношении несовершеннолетних, не имеющих места жительства в России или когда их место жительства не известно).

#### 4.2. Подготовка к рассмотрению дела

После получения уполномоченным лицом или органом материалов дела должна проводиться подготовка к рассмотрению дела (ст. 29.1 КоАП). Эта подготовка является обязательной

---

<sup>13</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за II квартал 2009 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 10.03.2010). Вопрос 9.

<sup>14</sup> Поскольку согласно ч. 5 ст. 4.5 КоАП течение срока давности приостанавливается на время пересылки материалов дела по месту жительства, отказ в передаче дела будет обоснован, лишь если до истечения срока давности остаются считанные дни.

и всегда предшествует рассмотрению дела как таковому. В рамках этой подготовки разрешаются две группы вопросов.

Первая группа вопросов включает в себя в большей степени процессуальные моменты: имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела данным лицом; относится ли дело к компетенции другого лица или органа. В случае утвердительного ответа на любой из этих вопросов выносится соответствующее решение: заявляется самоотвод (который рассматривается председателем соответствующего суда, руководителем коллегиального органа, вышестоящим должностным лицом с вынесением соответствующего определения) либо выносится определение об удовлетворении заявления об отводе (ст. 29.3 КоАП); выносится определение о направлении дела по подведомственности. Сюда же можно отнести рассмотрение ходатайств (ст. 24.4 КоАП), подаваемых лицами, участвующими в деле, отложение рассмотрения дела по существу (например, в связи с поступившим ходатайством), а также принятие решения о вызове лиц, участвующих в деле.

Следует отметить, что по общему правилу привлекаемое лицо или его законные представители, а также потерпевший или его законные представители имеют право участвовать в рассмотрении дела (ч. 2 ст. 25.1, ч. 3 ст. 25.2, ст. 25.3, ст. 25.4 КоАП), а в их отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случае их надлежащего уведомления (а также если от указанных лиц поступало ходатайство об отложении разбирательства, но оно не было удовлетворено). Более того, лицо, орган, рассматривающий дело, может, а при делах, которые влекут административный арест или административное выдворение, должен признать присутствие привлекаемого лица обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП); также суд может признать обязательным присутствие того или иного свидетеля. В таких случаях может быть принято решение о приводе соответствующих лиц (ст. 27.15 КоАП).

Представляется, что по ходатайству привлекаемого лица или потерпевшего при отсутствии или неявке соответственно защитника или представителя рассмотрение дела должно быть отложено, поскольку иное противоречило бы ч. 1 ст. 48 Конституции, гарантирующей право каждому на юридическую помощь. Исключения из этого правила возможны лишь при злоупотреблении указанным правом.

Разрешение всех вышеперечисленных вопросов, как видно, не направлено, во всяком случае напрямую, на исследование обстоятельств дела. Вместе с тем на стадии подготовки дела могут быть вынесены также решения иного рода.

Во-первых, лицо, орган, рассматривающий дело, обязан убедиться, что в материалах дела отсутствуют ошибки в протоколе или иная существенная (которая «не может быть восполнена при рассмотрении дела») неполнота в материалах дела. Если такие факты выявляются, то должно быть вынесено определение о возврате материалов дела в орган, должностному лицу, составившему протокол (п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП)<sup>15</sup>.

К сожалению, соответствующую норму закона нельзя признать удовлетворительной, поскольку она предусматривает не только более или менее формальные основания возврата материалов дела (составление протокола неуполномоченным лицом или отсутствие в протоколе обязательных сведений, для выявления чего порой даже беглое сопоставление протокола и других материалов дела является излишним), но и зыбкую категорию существенной неполноты материалов дела. Кроме того, возврат дела при обнаружении судьей существенной неполноты

---

<sup>15</sup> По вопросу критериев «существенности» см. также: ППВС № 5 от 24.03.2005, п. 4.

материалов дела полностью аналогичен институту доследования в уголовном процессе, который ранее предусматривался УПК РСФСР<sup>16</sup> и в 1999 г. был признан Конституционным судом не соответствующими конституции, в связи с тем что «возвращение дела для дополнительного расследования... если ни обвинение, ни защита не настаивают на этом, может отражать только интересы обвинения, так как тем самым обеспечивается восполнение недостатков именно обвинительной деятельности...»<sup>17</sup>.

Дополнительно отмечу, что при возврате протокола и других материалов дела лицу, в орган, составивший протокол, возникает ряд сложностей, не урегулированных КоАП: невозможность в большинстве случаев соблюсти предписываемый ч. 3 ст. 28.8 КоАП трехдневный срок на устранение недостатков<sup>18</sup> и неясность в отношении того, на какой стадии находится дело об административном правонарушении в период устранения недостатков, в частности возможно ли на данной стадии рассмотрение ходатайств от участников процесса.

Во-вторых, лицо или орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, может на основании ходатайства и по собственной инициативе (во всяком случае, запрета на это нет) истребовать необходимые дополнительные материалы по делу или назначить экспертизу. Нетрудно видеть, что такие действия во многом сходны с возвращением протокола и иных материалов дела и, по сути, выражают обвинительный уклон со стороны лица, органа, рассматривающего дело<sup>19</sup>.

Во-третьих, при наличии определенных в ст. 4.5 КоАП обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, лицо или орган, к которым

---

<sup>16</sup> См. п. 1 ст. 232 УПК РСФСР: «суд направляет дело для дополнительного доследования в случаях... неполноты произведенного дознания или предварительного следствия, которая не может быть восполнена в судебном заседании...».

<sup>17</sup> Постановление Конституционного суда № 7-П от 20.04.1999.

<sup>18</sup> Согласно ч. 3 ст. 28.8 КоАП, недостатки протокола и других материалов дела устраняются в трехдневный срок и после этого в течение суток возвращаются лицу, в орган, рассматривающий дело. Несмотря на императивность данной нормы, соблюдение предписанных ею сроков возможно лишь в очень ограниченных случаях, прежде всего для исправления явных опечаток и описок в документах, оформленных тем же органом, который составил протокол. Если же требуется вносить изменения в документы, составленные другими лицами или органами, то соблюсти указанный срок практически невозможно. Например, если по делу о причинении телесных повреждений в результате дорожно-транспортного происшествия (ст. 12.24 КоАП) не приложены либо неправильно оформлены результаты судебно-медицинской экспертизы, то одна пересылка документов между органами полиции (ГИБДД) и органами здравоохранения займет скорее всего больше времени, чем предписываемые три дня.

Кроме того, представляется, что внесение каких-либо изменений в документы по делу, если законом предписывается особый порядок инициирования их составления (ср. ст. 26.4 КоАП, по которой результат экспертизы оформляется в письменной форме, а сама экспертиза проводится на основании определения, с которым в обязательном порядке должны познакомиться привлекаемое лицо и потерпевшего) либо присутствие сторон при их составлении (ср. ст. 28.2 КоАП о составлении протокола об административном правонарушении), возможно лишь при условии соответственно последующего ознакомления сторон либо присутствия сторон при внесении изменений. Не применяться эти правила могут лишь при неявке сторон при надлежащем уведомлении, а также при исправлении не изменяющих содержания документов опечаток и ошибок (по аналогии ст. 29.12.1 КоАП).

<sup>19</sup> Не могу не отметить в этой связи, что в книге: П. П. Серков. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М.: Норма, 2009. 304 с. — автор, заместитель председателя Верховного суда, посвятил вопросам возвращения протокола и иных материалов дела 38 страниц (с. 15— 53) и ни разу не обсудил вопрос о значении этой процедуры с точки зрения разделения функций защиты, обвинения и рассмотрения дела. Напротив, автор пишет (с. 31): «Ко второму виду недостатков относятся такие случаи... которые не позволяют сформироваться убеждению судьи по поводу того, имеются ли в действии (бездействии) лица... состав административного правонарушения и какой именно», хотя, казалось бы, если убеждение в виновности лица «не сформировалось», это должно влечь признание его невиновным!

на рассмотрение поступило дело, могут в соответствии с ч. 2 ст. 29.4 КоАП вынести постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении на стадии подготовки к рассмотрению дела; это постановление должно соответствовать требованиям ст. 29.10 КоАП. Следует специально подчеркнуть, что принятие постановления о прекращении производства по делу на стадии подготовки к рассмотрению дела проводится лицом, органом, рассматривающим дело самостоятельно: уведомление и (или) участие привлекаемого лица и потерпевшего или соблюдение какой-либо процессуальной формы изучения материалов дела для принятия соответствующего решения не требуется.

Нетрудно видеть, что в перечисленных выше случаях от лица, органа, рассматривающего дело, требуется в той или иной степени оценивать содержание материалов дела по существу. Тем самым фактическое рассмотрение дела уполномоченным лицом или органом и возможное принятие в этой связи решений, влияющих на участников процесса, в том или ином объеме происходит еще на стадии подготовки к рассмотрению дела, но при этом не соблюдаются гарантии, предусмотренные привлекаемому лицу и потерпевшему при рассмотрении дела по установленной ст. 29.7 КоАП процедуре.

#### 4.3. Процедура рассмотрения дела по существу

Дело об административном правонарушении рассматривается открыто (ч. 1 ст. 24.3 КоАП), за исключением рассмотрения дел в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП (при фиксации правонарушений в области дорожного движения средствами записи изображений), а также в случае, когда открытое рассмотрение может привести к раскрытию охраняемой законом тайны. Интересно отметить, что по ч. 2 ст. 24.3 КоАП определение о проведении закрытого рассмотрения дела принимается во всех случаях, то есть — исходя из буквального толкования текста закона — и при рассмотрении дела в порядке ч. 3 ст. 28.6 КоАП, хотя в последнем случае это лишено смысла и, вероятно, должно быть исправлено путем внесения небольших поправок в КоАП. Аудиозапись и письменная запись при открытом рассмотрении дела разрешается всем присутствующим без каких-либо изъятий (ч. 3 ст. 24.3 КоАП).

Процедура рассмотрение дела регламентирована статьей 29.7 КоАП. Из содержания данной статьи усматривается, что эта процедура может быть разложена на два последовательных этапа: предварительный этап и основной этап.

Предварительный этап начинается с объявления о том, кто рассматривает дело, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности.

После установления факта явки лиц, участвующих в деле, проверки полномочий законных представителей, защитника и представителя лицам, участвующим в деле, разъясняются их права, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

В соответствии с п. 4 и 7 ч. 1 ст. 29.7 КоАП к указанному моменту лицо или орган, рассматривающий дело, может принять решение об отложении рассмотрения дела, в том числе в случае неявки тех или иных лиц, участвующих в деле (либо принять решение о рассмотрении дела в их отсутствии), отводе или самоотводе лица, рассматривающего дело, отводе специалиста, эксперта или переводчика, а также вынести определение о приводе тех или иных лиц или о передаче дела по подведомственности. Нетрудно видеть, что при этом полномочия лица, органа, рассматривающего дело, почти ничем не отличаются от таковых во время подготовки к рассмотрению дела: принятие решения об отложении дела или передаче дела по подведомственности на предварительном этапе рассмотрения дела ничем не отличается от таких же решений,

принимаемых при подготовке к рассмотрению дела. Одно из главных отличий состоит в том, что исходя из текста ч. 1 ст. 29.7 КоАП, после начала рассмотрения дела возврат материалов дела по причине их неполноты уже не возможен (на практике даже это не исключается); также на предварительном этапе рассмотрения дела невозможно вынесение постановления о прекращении производства по делу.

Однако если дело не было отложено или передано по подведомственности, наступает основной этап рассмотрения дела, на котором главным образом изучаются доказательства по делу (ч. 2 ст. 29.7 КоАП).

В частности, при рассмотрении дела об административном правонарушении заслушиваются объяснения привлекаемого лица (или его законного представителя), а также — если соответствующие лица были привлечены к участию в деле — показания иных лиц (здесь имеются в виду прежде всего свидетели — ст. 25.6 КоАП, а также понятой и потерпевший, которые могут быть опрошены в качестве свидетелей — ч. 5 ст. 25.7, ч. 4 ст. 25.2 КоАП), пояснения специалиста, заключение эксперта. Объяснения и показания этих же лиц, данные ими ранее и зафиксированные в письменной форме, могут исследоваться как письменные доказательства. При участии в деле прокурора заслушивается его заключение.

Из письменных документов, имеющих в деле, в обязательном порядке подлежит оглашению протокол об административном правонарушении. Другие документы могут оглашаться или нет по усмотрению лица, органа, рассматривающего дело, однако все доказательства, имеющиеся в деле, должны быть так или иначе исследованы. Это следует из нормы ч. 2 ст. 29.7 КоАП: «...исследуются иные доказательства...», а также из ст. 24.1 КоАП, предусматривающей всестороннее и полное выяснение обстоятельств дела, что невозможно при неполном исследовании имеющихся в деле материалов.

Вопросы доказывания, возникающие при рассмотрении дела об административном правонарушении, я обсуждаю в гл. 5 данной работы.

#### 4.4. Результаты рассмотрения дела. Постановление, определение, представление

В соответствии со ст. 29.9 КоАП, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении должно быть принято либо постановление, либо определение. Отличие постановления от определения заключается прежде всего в том, что постановление разрешает дело по существу и тем самым *разрешает дело*, что неверно в отношении определений.

Вначале рассмотрю определения. В ч. 2 ст. 29.9 КоАП указывается два вида определений, которые можно принять по результатам рассмотрения дела: определение о передаче дела по подведомственности и определение о передаче дела лицу или в орган, уполномоченный назначать наказания иного вида или размера. Несмотря на то, что данные определения перечислены в одной части статьи, они являются существенно различными.

Определение о передаче дела по подведомственности принимается в том случае, если обнаруживается, что данное дело не подведомственно данному лицу или органу и подлежит передаче в другой орган по правилам гл. 23 КоАП (и законов субъектов федерации в отношении предусмотренных этими законами правонарушений). Данное определение может быть принято не только при рассмотрении дела (по п. 2 ч. 2 ст. 29.9 КоАП), в том числе на предварительном этапе рассмотрения дела (п. 9 ч. 1 ст. 29.7 КоАП), но и при подготовке к рассмотрению дела (по п. 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП); при этом смысл и содержание определения во всех этих случаях ни-

чем не отличается, а дело никак не разрешается по существу — рассматривается исключительно процессуальный вопрос.

С другой стороны, определение о передаче дела лицу или в орган, уполномоченный назначать наказания другого вида или размера<sup>20</sup> по общему смыслу КоАП может быть принято лишь в том случае, если орган, первоначально рассмотревший дело, усматривают необходимость назначения наказания, но наказание того вида, который они считают целесообразным, назначить не могут (типичная формулировка из текста определения может выглядеть примерно так: «Назначение наказания в виде штрафа считаю нецелесообразным. Определил: дело передать для рассмотрения судье...»). Иное означало бы, что в соответствующей ситуации лицо, орган, рассматривающий дело, могут передать или не передать это дело в ведение иных лиц по своему произволу (ибо никаких других оснований для передачи дела, кроме как связанных с различными полномочиями в назначении наказаний, КоАП не содержит), но это абсурдно. Отсюда можно сделать ряд интересных выводов.

Во-первых, определение о передаче дела лицу или в орган, уполномоченному назначать наказания другого вида или размера может быть принято не по всякому делу, но лишь по тем делам, для которых в самом КоАП (или в законе субъекта федерации) предусмотрена возможность передачи дела для рассмотрения от одного лица, органа к другому лицу, органу в связи с различием полномочий первого и второго по назначению наказаний.

Во-вторых, это определение может быть принято лишь по итогам рассмотрения дела об административном правонарушении; на предварительном этапе рассмотрения дела соответствующее решение принято быть не может. При этом КоАП не дает ответа на вопрос о том, должно ли при этом дело рассматриваться в полном объеме или же процедура рассмотрения дела может быть сокращена по объему исследуемых материалов. В пользу второй точки зрения можно привести тот довод, что при формальном анализе КоАП можно обнаружить, что к определениям, в отличие от постановлений, не предъявляется требование мотивированности решения (ср. п. 6 ч. 1 ст. 29.10 и п. 6 ч. 1 ст. 29.12 КоАП). Вместе с тем я считаю более обоснованной первую точку зрения: во-первых, КоАП предусматривает единую процедуру рассмотрения дела вне зависимости от выносимых по итогам такого рассмотрения определений; во-вторых, из принципа полного и всестороннего исследования материалов дела следует, что лицо или орган, рассматривающие дело, не имеют права исключать возможность назначения наказания непосредственно ими до тех пор, пока имеющиеся в деле материалы не будут исследованы в полном объеме.

В-третьих, и это главное, в данном определении по необходимости должен содержаться вывод о признании лица виновным в совершении административного правонарушения. Этот вывод не обязательно явный<sup>21</sup>, однако при его отсутствии терялся бы сам смысл передачи дела иному лицу или органу для повторного рассмотрения. При этом возникает парадоксальная ситуация, когда, с одной стороны, в тексте определения по необходимости содержится описание

---

<sup>20</sup> На практике в большинстве случаев передача дела лицу или в орган, уполномоченный назначать наказания другого вида или размера, означает передачу дела на рассмотрение судье, поскольку в соответствии с КоАП именно судьи обладают особыми полномочиями по назначению ряда наказаний.

<sup>21</sup> Так, наличие в принятом по делу решении слов «...установил, что имярек совершил правонарушение, предусмотренное ч. 2 ст. 12.2 КоАП...» будет явным признанием вины принявшим решение органом, должностным лицом. Однако содержательно тот же результат может быть достигнут при использовании слов «...установил, что имярек, действуя умышленно, в нарушение закона, при отсутствии обстоятельств, исключающих административную ответственность или производство по делу, управлял транспортным средством без государственных регистрационных знаков...».

исследования материалов дела и в той или иной форме есть вывод о виновности лица и о целесообразности назначения ему более строгого наказания, а, с другой, в силу ч. 2 ст. 1.5 КоАП это определение не означает и не может означать признание лица виновным в совершении правонарушения. Так или иначе, выводы, содержащиеся в определении о передаче дела, не связывают лицо, орган, которым передается дело<sup>22</sup>.

В заключение отмечу, что поскольку при вынесении указанного определения в большинстве или во всех случаях дело передается судьбе, у привлекаемого лица резко уменьшаются возможности по ненадзорному обжалованию принятого постановления<sup>23</sup>, однако это определение обжалованию не подлежит (в силу высказанной Верховным судом<sup>24</sup> позиции, определение по делу об административном правонарушении может обжаловаться, лишь если им исключается возможность дальнейшего движения дела; Конституционный суд<sup>25</sup> также сделал вывод о том, что эти определения не подлежат обжалованию сами по себе, хотя их законность и может проверяться в порядке гражданского судопроизводства).

Теперь рассмотрим постановления по делу об административном правонарушении. Их всего два вида: постановление о прекращении производства об административном правонарушении и постановление о назначении административного наказания. Нетрудно видеть, что постановление о назначении административного наказания всегда признаёт привлекаемое лицо виновным. В то же время постановление о прекращении производства может приниматься по разным основаниям, в том числе с одновременным признанием вины лица в совершении административного правонарушения (это особенно ярко проявляется на примере п. 4 ч. 1 ст. 29.9 КоАП)<sup>26</sup>. Симметрия двух видов постановлений проявляется только в вопросе назначения наказания: постановление о назначении наказания всегда назначает наказание, которое подлежит реальному исполнению по правилам гл. 31, 32 КоАП, а постановление о прекращении производства никогда не может назначать какое-либо реальное наказание.

Основания для принятия решения о вынесении либо одного, либо другого вида постановления видны из сопоставления ч. 1 и ч. 1 ст. 29.9 КоАП, откуда следует, что постановление о назначении административного наказания может быть принято лишь по результатам рассмотрения дела и лишь если нет ни одного из оснований, предусмотренных ч. 1 ст. 29.9 КоАП. Основания же для прекращения производства по делу следующие.

---

<sup>22</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005, п. 22.

<sup>23</sup> Из совместного рассмотрения ч. 1 и 2 ст. 30.9 КоАП и ч. 1 ст. 30.1 КоАП следует, что в случае вынесения постановления не судьей допускается как минимум два обжалования в суде (районном и вышестоящем) и, кроме того, в большинстве случаев имеется дополнительная возможность обжалования у вышестоящего органа или должностного лица, причем все это время постановление (при условии соблюдения сроков обжалования) не вступает в законную силу (п. 1 ст. 31.1 КоАП). Но в случае вынесения постановления судьей допускается лишь одно обжалование в вышестоящий суд. Излишне говорить, что передача дела для рассмотрения судьбе существенно ограничивает процессуальные возможности привлекаемого лица.

<sup>24</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 года (по гражданским делам) (утв. постановлениями президиума Верховного суда РФ от 03.12.2003 и 24.12.2003). Вопрос 39.

<sup>25</sup> Определение Конституционного суда № 107-О от 18.04.2006.

<sup>26</sup> Проводя аналогию с уголовным судопроизводством, можно сказать, что с точки зрения текущих последствий, то есть последствий, наступающих для привлекаемого лица непосредственно после принятия и вступления в законную силу постановления, первое из постановлений аналогично обвинительному приговору с назначением наказания, а второе может соответствовать как оправдательному приговору, так и обвинительному приговору без назначения наказания, а также постановлению о прекращении уголовного дела по разнообразным основаниям. Вопрос об отдаленных последствиях оказывается более сложным, см. ниже.

Во-первых, постановление о прекращении производства принимается в случае выявления в действиях привлекаемого лица признаков преступления. При этом одновременно принимается решение о передаче дела «прокурору, в орган предварительного следствия или дознания» (п. 3 ст. 29.9 КоАП). Это основание является, пожалуй, наиболее своеобразным, так как для привлекаемого лица оно с высокой вероятностью означает замену преследования в порядке КоАП уголовным преследованием. При этом само по себе постановление в этом случае не может устанавливать факт вины привлекаемого лица ни в совершении административного правонарушения (за отсутствием такового), ни тем более в совершении преступления (это может быть сделано только в порядке уголовного судопроизводства).

Во-вторых, указанное постановление принимается в случае объявления (ст. 2.9 КоАП) устного замечания (п. 2 ч. 1-1 ст. 29.9 КоАП), а также при освобождении от административной ответственности за правонарушения, указанные в ст. 6.8, 6.9, 14.32 КоАП по правилам, указанным в примечаниях к этим статьям (п. 4 ч. 1-1 ст. 29.9 КоАП). В обоих случаях привлекаемое лицо освобождается от административной ответственности и соответственно от какого-либо наказания; не наступают также последствия, предусмотренные ст. 4.6 КоАП. Однако при этом постановление непременно должно содержать признание лица виновным, поскольку при наличии неустранимых сомнений в виновности привлекаемого лица оно должно быть признано невиновным с применением правил, предусмотренных п. 1 ч. 1-1 ст. 29.10 КоАП.

В-третьих, указанное постановление принимается при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП (п. 1 ч. 1-1 ст. 29.10 КоАП). Эти обстоятельства являются разнородными: наличие одних означает невиновность лица (отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения, включая недостижение минимального возраста ответственности или невменяемость; действие лица в состоянии крайней необходимости), в то время как наличие других вызывает прекращение производства по формальным основаниям, не имеющим отношение к виновности (это издание акта амнистии; отмена закона, установившего административную ответственность; истечение сроков давности; смерть привлекаемого лица; сюда же относятся такие специальные случаи, как, во-первых, прекращение производства по делу в отношении лиц, указанных в ст. 2.5 КоАП, с последующим привлечением их к дисциплинарной ответственности по правилам ч. 2 ст. 24.5 КоАП, и, во-вторых, наличие по одному и тому же факту постановления о назначении административного наказания, постановления о прекращении производства по делу или постановления о возбуждении уголовного дела). При этом, поскольку ч. 1 ст. 24.5 КоАП говорит о наличии «хотя бы одного» из перечисленных обстоятельств, нет никаких препятствий к тому, чтобы производство по делу прекращалось на основании одновременно нескольких обстоятельств с указанием на это в постановлении.

Еще одной особенностью постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении является то, что это постановление, как уже отмечалось, может быть принято практически на любой стадии производства по делу, и во всех этих случаях после вступления этого определения в законную силу наступают одинаковые юридические последствия (за исключением разве что возможностей по его обжалованию, которые могут быть различными при принятии этого постановления различными лицами и органами). В частности, после передачи дела лицу или в орган, уполномоченный рассмотреть дело по существу, это постановление может быть принято либо при подготовке к рассмотрению дела, либо по результатам рассмотрения (которое должно проводиться в этом случае в полном объеме, а не ограничи-

ваться предварительной стадией рассмотрения). Напротив, постановление о назначении административного наказания может быть принято лишь по результатам полного рассмотрения дела.

Не до конца разрешенной проблемой является то, что нормами КоАП не регламентировано, каким образом должен разрешаться вопрос о вине привлекаемого лица при прекращении производства по делу по формальным основаниям. Данный вопрос является отнюдь не праздным, поскольку хотя при прекращении производства по делу непосредственные последствия для привлекаемого лица всегда одинаковые (он не подвергается административному наказанию), более отдаленные последствия могут быть различными в зависимости от того, что в постановлении сказано по поводу его виновности<sup>27</sup>.

Представляется достаточно очевидным, что вывод о наличии вины привлекаемого лица не может обсуждаться при вынесении постановления о прекращении производства до рассмотрения дела. Это связано прежде всего с тем, что при этом не осуществляется полного исследования доказательств, в результате чего указанный вывод не может быть обоснованным. Большие сложности возникают, когда постановление о прекращении производства выносится по результатам рассмотрения дела. На этот счет существуют различные точки зрения.

В частности, в отношении прекращения производства за истечением сроков давности (наиболее «массовое» основание для прекращения производства) Конституционным судом было высказано<sup>28</sup> следующее мнение: «...в силу презумпции невиновности... лицо, в отношении которого дело об административном правонарушении прекращено ввиду истечения сроков давности, считается невиновным, то есть государство, отказываясь от преследования лица за административное правонарушение, не ставит более под сомнение его статус в качестве невиновного и, более того, признает, что не имеет оснований для опровержения его невиновности». Данная точка зрения является явно доминирующей.

Однако данный вывод, по моему мнению, неоднозначен и нуждается в законодательном закреплении. Дело в том, что в силу ч. 2 ст. 1.5 КоАП «лицо... считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело». Поскольку здесь не сказано, о каком роде постановления идет речь, то и ст. 1.5 КоАП не является формальным препятствием к тому, чтобы вопрос о вине привлекаемого лица мог

---

<sup>27</sup> В основном эти последствия связаны с возможностью ссылаться на постановление по делу об административном правонарушении при решении всевозможных гражданско-правовых вопросов. Например, из п. 44 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (утв. постановлением Правительства РФ № 263 от 07.05.2003, в действ. ред.) следует, что если по случаю дорожно-транспортного происшествия было возбуждено дело об административном правонарушении, то потерпевший должен предоставить в страховую компанию, помимо прочего, постановление по делу об административном правонарушении. Нетрудно догадаться, что если у страховой компании после осуществления выплаты потерпевшему имеются основания для предъявления регрессного требования к причинителю вреда (ст. 14 закона «Об ОСАГО»), то страховая компания с большой вероятностью будет обосновывать это, используя выводы, содержащиеся в предоставленном постановлении. Еще один вопрос — возмещение вреда, причиненного привлекаемому лицу в результате незаконного применения обеспечительных мер (см. ч. 2 ст. 27.1 КоАП).

При производстве по делам об административных правонарушениях исследование вопроса о вине привлекаемого лица при прекращении производства по делу играет меньшее значение, поскольку в силу п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП необходимым условием признания повторности совершения административного правонарушения отягчающим обстоятельством является не сама по себе вина в совершении предыдущего правонарушения, а факт назначения реального наказания за это правонарушение.

<sup>28</sup> Постановление Конституционного суда № 9-П от 16.07.2009.

при определенных условиях обсуждаться и в постановлении о прекращении производства. Другой часто приводимый аргумент заключается в том, что истечение сроков давности вообще исключает возможность рассмотрения дела по существу. При этом наиболее часто идет ссылка на п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП. Однако данная статья говорит лишь о том, что начатое производство по делу в указанном случае *подлежит* прекращению; здесь ничего не сказано ни про невозможность рассмотрения дела по существу, ни даже того, что «истечение срока давности является безусловным основанием, исключающим производство по делу» (как то сформулировано в известном постановлении пленума<sup>29</sup> Верховного суда). Ссылка же на ч. 1 ст. 4.5 КоАП, где дается общее определение сроков давности, вообще приводит к неудовлетворительным результатам, так как по ее буквальному смыслу «постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении» срока давности, — но единственный способ прекратить производство по начатому делу в связи с истечением срока давности состоит как раз в вынесении соответствующего постановления и это прямо предусмотрено КоАП.

Достаточно тонкий довод в пользу того, что при прекращении производства в порядке п. 1 ч. 1 ст. 29.10 КоАП (по приведенным в ч. 1 ст. 24.5 КоАП формальным основаниям) возможно лишь либо установление невиновности лица, либо нерассмотрение данного вопроса, заключается в следующем. Как уже было указано, любое постановление, которым устанавливается вина лица, может быть принято только по результатам рассмотрения дела. Вместе с тем прекращение производства по делу по любым основаниям, приведенным в ч. 1 ст. 24.5 КоАП, возможно на любой стадии производства. Допустим, что возможность одновременно признать лицо виновным и прекратить производство существует. Но тогда эта возможность может или не может быть реализована в зависимости от случайных факторов: к какому моменту наступили или были выявлены формальные основания для прекращения производства. Однако случайности подобного рода не должны влиять на правовое положение привлекаемого лица, в том числе на возможность признания его виновным. Следовательно, допущение неверно и прекращение производства по делу об административном правонарушении по любому из предусмотренных ч. 1 ст. 24.5 КоАП оснований, в том числе по формальным основаниям, автоматически исключает возможность признания привлекаемого лица виновным в совершении правонарушения.

Кроме того, следует отметить, что если на вопрос о возможности наличия в постановлении о прекращении производства по делу по ст. 24.5 КоАП вывода о виновности привлекаемого лица практика достаточно определенно отвечает отрицательно и речь в основном идет о необходимости законодательного закрепления этой нормы, того же нельзя сказать о реабилитационных последствиях: вопрос о компенсации труда защитника и прочих расходов, понесенных привлекаемым лицом в связи с делом об административном правонарушении, может решаться по-разному в зависимости от того, было ли прекращено производство по делу об административном правонарушении за отсутствием состава правонарушения или по формальным основаниям<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005, п. 14.

<sup>30</sup> См.: Ответы на вопросы IV квартала 2004 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 09.02.2005). Вопрос 15. В указанном документе отмечается, что «...расходы на оплату труда адвокатов в случае прекращения производства... на основании п. 1 и 2 [ч. 1] ст. 24.5 КоАП... возмещаются за счет казны...»; как видим, о формальных основаниях прекращения производства здесь нет ни слова.

Так или иначе, с уверенностью можно сказать, что никогда не может быть препятствий к прекращению производства по делу за отсутствием события или состава административного правонарушения (в том числе, например, и за пределами сроков давности).

Требования к форме определений и постановлений по делу содержатся в ст. 29.10 и 29.12 КоАП. Общее требование, предъявляемое к тем и другим, заключается в том, что и в определении, и в постановлении должны содержаться сведения о лице или органе, вынесшем определение или постановления, о дате и месте рассмотрения, а также о привлекаемом лице.

Определения также должны содержать (ст. 29.12 КоАП) описание обстоятельств, установленных при рассмотрении материалов дела, а также решение, принятое по результатам такого рассмотрения.

Требования к постановлениям (ст. 29.10 КоАП) гораздо более детализованы. В частности, в постановлении должны быть указаны: обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; статья КоАП (или закона субъекта федерации), устанавливающая ответственность, либо основания для прекращения производства по делу; мотивированное решение по делу (повторюсь: в отношении определений требование мотивированности в КоАП, как это ни странно, отсутствует). При необходимости постановление должно: содержать сведения о банковских реквизитах для перечисления штрафа; разрешать вопрос о возмещении имущественного ущерба; устанавливать мероприятия, необходимые для приостановления деятельности привлекаемого лица; разрешать вопрос о судьбе изъятых или арестованных вещей и документов. Кроме того, постановление должно оглашаться немедленно по окончании рассмотрения дела (ч. 1 ст. 29.11 КоАП), причем в полном объеме (оглашение только резолютивной части не допускается)<sup>31</sup>, а его копии — вручаться или направляться по почте привлекаемому лицу и потерпевшему, а также должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

Особой формой процессуального реагирования является внесение лицом или органом, рассмотревшим дело об административном правонарушении, представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, в соответствующие организации или должностным лицам (ст. 29.13 КоАП). Эти лица обязаны в месячный срок дать ответ на данное представление, сообщив о принятых по нему мерах.

#### 4.5. Критерии законности и обоснованности постановлений по делу

Принятое по делу об административном правонарушении должно быть законным и обоснованным. Этот тезис представляется очевидным, а также косвенно следует из п. 8 ч. 2 ст. 30.6 КоАП, предусматривающей необходимость проверки законности и обоснованности вынесенного постановления при его обжаловании. Понятия законности (соответствия требованиям закона) и обоснованности (соответствия фактическим обстоятельствам дела) тесно связаны. В частности, необоснованное постановление всегда незаконно, поскольку противоречит требованиям КоАП о всестороннем исследовании обстоятельств дела (ст. 26.11 КоАП). Дополнительным требованием к постановлению является его мотивированность (п. 6 ч. 1 ст. 29.10 КоАП).

Из вышеизложенного нетрудно видеть, что единственным способом удостовериться в законности и обоснованности постановления по делу об административном правонарушении может быть полная проверка постановления на соответствие закону и фактическим обстоятель-

---

<sup>31</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005, п. 29.

ствам дела. Иные, «более простые» критерии невозможны, так как в противном случае терялся бы сам смысл в существовании наделенных специальными полномочиями лиц и органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях. Из этого следует, что раскрыть содержание понятия законности постановления по делу об административном правонарушении в полном объеме, строго говоря, невозможно, поскольку это означало бы изложение содержания всей российской правовой системы.

Вместе с тем можно предложить ряд сравнительно простых критериев, которые позволяют установить незаконность или необоснованность постановлений по делу об административном правонарушении. Все эти критерии базируются на существенных нарушениях норм процессуального или материального права при рассмотрении дела, которые вместе с тем можно определить без изучения всех обстоятельств дела, а на основании, большей частью, формальных признаков. Такие критерии важны еще и потому, что законность и обоснованность того или иного постановления обычно представляет интерес не в теоретическом, а в практическом смысле — для определения возможности его отмены путем подачи жалобы.

Так, безусловно незаконным и подлежащим немедленной («автоматической») отмене является постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное неуполномоченным лицом или органом (п. 5 ч. 1 ст. 30.7 КоАП), в том числе в случае, когда этот орган хотя и мог рассматривать данную категорию дел, но не имел права назначать наказания данного вида. Аналогичная ситуация возникает, когда постановление по делу было вынесено с нарушением установленного порядка (например, если привлекаемое лицо оспаривало событие административного правонарушения, но, несмотря на это, в отношении него было немедленно вынесено постановление о назначении наказания; см. ч. 1, 2 ст. 28.6 КоАП).

Также подлежит отмене постановление по делу об административном правонарушении в случае неуведомления или ненадлежащего уведомления привлекаемого лица или потерпевшего о дате, времени и месте рассмотрения дела, а также в случае, если от этих лиц поступало ходатайство о переносе времени или места рассмотрения дела, это ходатайство фактически не было удовлетворено, но при этом решение об отказе в его удовлетворении не было вынесено в письменном виде (ч. 2 ст. 25.1, ч. 3 ст. 25.2 КоАП). Аналогичные последствия влечет датировка постановления датой, явно противоречащей иным материалам дела (например, подпись лица, привлекаемого к ответственности, в связи с рассмотрением дела датирована более поздней датой, чем само постановление). Несообщение привлекаемому лицу или потерпевшему их прав при рассмотрении дела также является признаком незаконного постановления.

Важнейший признак обоснованности (а следовательно, и законности) постановления — это полное исследование всех материалов дела (ст. 26.11 КоАП). Полное исследование материалов дела может выражаться, в частности, в тексте постановления, где должны быть даны краткое описание и оценка всех имеющихся в деле доказательств. Явными признаками необоснованности постановления являются наличие в тексте постановления описания того или иного материала дела, не соответствующего его содержанию<sup>32</sup>, или ссылки на материалы дела, физически не существующие. Полное нераскрытие содержания материалов дела (когда эти материа-

---

<sup>32</sup> Нельзя не отметить, что данный признак необоснованности постановления наиболее эффективен именно в отношении материалов, имеющихся в деле: протокол рассмотрения дела об административном правонарушении в обязательном порядке ведется только в коллегиальных органах, а при его отсутствии доказать, что лицо, орган, рассматривающий дело, не отразили в постановлении имеющие существенные значения пояснения и показания, данные кем-либо непосредственно при рассмотрении дела, затруднительно.

лы просто перечисляются), а также наличие в тексте постановления ссылок на не имеющие отношения к доказательствам документы дела (например, определение о проведении административного расследования) как якобы изобличающие привлекаемое лицо также являются подтверждением необоснованности постановления, хотя и весьма слабым.

Использование недопустимых доказательств, то есть доказательств, полученных с нарушением закона, является исключительно весомым аргументом в пользу незаконности постановления (ч. 3 ст. 26.2 КоАП), однако доказывание недопустимости зачастую затруднительно. Тривиальные случаи — это, например, наличие ссылок на объяснения и показания привлекаемого лица, свидетеля, потерпевшего, если эти лица не были предупреждены о своих правах и обязанностях (ч. 1 ст. 25.1, ч. 2 ст. 25.2, ч. 3 ст. 25.6 КоАП, ст. 51 Конституции), или наличие ссылок на показания свидетелей, пояснения специалистов, результаты экспертизы, если соответствующие лица не были предупреждены об ответственности по ст. 17.9 КоАП, или использование результатов экспертизы, которая была назначена или проведена с существенными нарушениями<sup>33</sup>.

Еще один признак незаконности постановления по делу об административном правонарушении — это наличие на момент его вынесения хотя бы одного из оснований для прекращения производства по делу (ч. 1 ст. 24.5 КоАП). Впрочем, хотя численно большинство этих оснований являются формальными и почти не требуют доказывания (издание акта амнистии, отмена установившего административную ответственность закона, истечение сроков давности и другое), на практике нередка ситуация, когда привлекаемое лицо может оспорить постановление лишь по содержательным основаниям, то есть в связи с отсутствием состава правонарушения, а это легко сделать лишь в случае недостижения возраста привлечения к административной ответственности.

Вид и размер назначенного наказания также должен быть законным и обоснованным. Это касается как применения правил, связанных с недопустимостью использования отдельных видов наказаний в отношении тех или иных лиц (ср., напр., ч. 2 ст. 3.6, ч. 2 ст. 3.7, ч. 3 ст. 3.8, ч. 2 ст. 3.9 КоАП), так и общего соблюдения правил о назначении административного наказания (гл. 4 КоАП).

## 5. ДОКАЗЫВАНИЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

### 5.1. Вводные замечания. Субъекты и адресаты доказывания

Несмотря на широкое употребление однокоренных слов («доказать», «доказательства»), само слово «доказывание» употребляется в КоАП единственный раз на всем протяжении кодекса, а именно в заголовке гл. 26 КоАП. Отсутствие в КоАП легального определения доказывания и ряд других причин приводят к рассмотрению понятия доказывания по делу об административном правонарушении в двояком смысле.

Во-первых, доказывание рассматривается как процесс установления истины по делу, выражающийся в собирании, исследовании и оценке доказательств<sup>34</sup>; при этом акцент делается на достижении объективной истины. Ясно, что в том или ином объеме необходимость в доказывании в данном смысле существует на любой стадии производства, начиная с момента возбуждения дела, и особенно интересна ст. 26.11 КоАП, которая фактически устанавливает для всех

---

<sup>33</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005, п. 18.

<sup>34</sup> Ср. ст. 85 УПК.

лиц, осуществляющих производство по делу, обязанность осуществлять полное и всестороннее исследование и оценку всех обстоятельств дела.

Во-вторых, доказывание рассматривается как действия одного лица (субъекта доказывания), направленные на убеждение другого (или того же) лица (адресата доказывания) в истинности тех или иных утверждений (объекта доказывания); при этом в юридической литературе существует множество различных подходов, отличающихся в основном критериями определения и кругом субъектов доказывания<sup>35</sup>, а также наличием или отсутствием самой категории адресатов доказывания<sup>36</sup>.

Несмотря на то, что эти два определения не являются взаимоисключающими, использование концепции субъекта и адресата доказывания наталкивается, по моему мнению, на значительные трудности, и эти трудности особенно заметны при рассмотрении производства по делам об административных правонарушениях. Постараюсь пояснить свою точку зрения.

Отправной точкой моих рассуждений будет утверждение о том, что схема субъект доказывания — адресат доказывания наиболее уместна при определении процессуальных и иных прав лиц, участвующих в деле или производстве по делу об административном правонарушении. При этом разделение субъекта и адресата доказывания влечет за собой разделение функций сбора и предоставления доказательств и функций принятия решения по делу на основании этих доказательств<sup>37</sup>, а отсутствие такового разделения будет означать и фактическое смешение понятий субъекта и адресата доказывания. Очень важно, что адресат доказывания обязательно должен иметь те или иные процессуальные права, позволяющие ему активно влиять на ход производства по делу, то есть изменять права и обязанности других лиц (в частности, при разрешении дела по существу). Пассивный адресат доказывания, который не может принять по делу никакого решения, неинтересен субъекту доказывания и бессмыслен в данной модели<sup>38</sup>. С точки же зрения самого процесса познания как умственного акта нельзя не заметить существенной общности между субъектом и адресатом доказывания, поскольку и тот, и другой так или иначе оценивают доказательства по делу и вырабатывают определенное мнение об обстоятельствах дела, хотя и для разных целей.

Приняв тезис, содержащийся в предыдущем абзаце, можно проанализировать, в какой степени действующие нормы КоАП позволяют говорить о том, что субъекты и адресаты доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях разделены.

Итак, адресат доказывания — это лицо, которое в том или ином объеме принимает решение по делу на основании предоставленных доказательств. Исходя из приведенного выше определения, адресатами доказывания по КоАП могут быть лишь лица и органы, в производстве ко-

---

<sup>35</sup> А. А. Пеков. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 222 с. С. 107—110.

<sup>36</sup> См., напр.: Ф. П. Васильев. Доказывание по делу об административном правонарушении. М.: Юнити-Дана, 2005. 304 с. С. 155—170. Автор дает подробную классификацию субъектов доказывания, относя к ним почти всех лиц, имеющих какое-либо отношение к делу об административном правонарушении, начиная судьями и заканчивая понятыми и секретарем коллегиального органа, однако при этом не выделяет особенной категории адресатов доказывания.

<sup>37</sup> Чрезвычайно полезна аналогия с уголовным процессом, в котором, как известно, разделены функция защиты и функция обвинения, с одной стороны, и функция разрешения дела — с другой; аналогично и в гражданском искомом производстве.

<sup>38</sup> Ссылки на общество как адресат доказывания (А. А. Пеков. Цит. соч. С. 52, 55) мне представляются в лучшем случае не имеющими практического значения.

торых находится дело об административном правонарушении, в частности составитель протокола об административном правонарушении и лицо или орган, рассматривающий дело.

Однако при определении круга субъектов доказывания возникают существенные сложности. Одна из нерешенных проблем заключается в том, какие лица из числа участников производства (гл. 25 КоАП) являются субъектами доказывания. Так, привлекаемое лицо и потерпевший, их законные представители, защитник, представитель, а также прокурор в случае его участия в деле считаются субъектами доказывания практически единодушно. В отношении же свидетеля, специалиста и эксперта можно встретить самые разнообразные мнения<sup>39</sup>. Следует, однако, отметить, что указанная проблема не самая существенная. Значительно большие сложности возникают при рассмотрении вопроса о субъектах доказывания при рассмотрении дела об административном правонарушении. Поясню это на простейшем примере. Пусть должностное лицо рассматривает дело об административном правонарушении, в котором нет потерпевших и свидетелей, а единственным средством доказывания является протокол об административном правонарушении. Кто, кроме привлекаемого лица, является субъектом доказывания? Мне представляется, что ответ на данный вопрос неоднозначен и в отношении лица, составившего протокол, и в отношении лица, органа, рассматривающего дело.

Так, лицо, рассматривающее дело, в силу уже упоминавшейся ст. 26.11 КоАП не просто может, а обязано исследовать все доказательства по делу. Однако кто предоставляет эти доказательства, то есть кто является субъектом доказывания? В рассматриваемом случае логично отнести к числу субъектов доказывания лицо, составившее протокол. Однако это лицо не перечислено в гл. 25 КоАП в числе участников производства по делу и не является «лицом, в производстве которого находится дело». Таким образом, указанное лицо в принципе не может участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении (за исключением случая дачи показаний этим лицом в качестве свидетеля, что не имеет отношения к рассматриваемой проблеме)<sup>40</sup>. Совместимо ли это с выводом о признании его субъектом доказывания? Ответ на данный вопрос, вероятно, зависит от того, рассматриваем ли мы «взаимоотношения» между субъектом и адресатом доказывания в рамках производства по делу об административном правонарушении на всем его протяжении или лишь в пределах той или иной стадии. В первом случае нет никаких препятствий к тому, чтобы отнести лицо, составившее протокол, к числу субъектов доказывания по делу; во втором — лицо, составившее протокол, не может быть отнесено к числу субъектов доказывания при рассмотрении дела. Однако и в том и в другом случае остается нерешенной проблема процессуальной асимметрии: в то время как привлекаемое лицо может участвовать в рассмотрении дела, его фактический процессуальный противник — лицо, составившее протокол об административном правонарушении — этой возможности лишено.

Однако вернусь к лицу, рассматривающему дело. Замечу, что из ряда норм КоАП, предусматривающих активную, направленную на получение по собственной инициативе новых доказательств позицию лица, рассматривающего дело (п. 2, 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП), автоматически следует вывод о том, что лицо, рассматривающее дело, вообще говоря, может быть и субъектом доказывания. Данный формальный вывод, однако, недостаточен: а что будет, если лицо, рассматривающее дело, этими вопросами заниматься не будет, а немедленно перейдет к «рассмот-

---

<sup>39</sup> В частности, часто указывается, что свидетель, в отличие от привлекаемого лица или потерпевшего, не имеет самостоятельного интереса в доказывании обстоятельств по делу. Само же по себе сообщение сведений, имеющих значение для разрешения дела, доказыванием не является.

<sup>40</sup> См. аналогичный вывод здесь: Ответы на вопросы IV квартала 2004 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 09.02.2005). Вопрос 13.

рению дела по существу»? К сожалению, и признание, и непризнание лица, органа, рассматриваемого дело об административном правонарушении, субъектом доказывания приводит к не вполне удовлетворительным результатам. В первом случае фактически стираются границы между субъектом и адресатом доказывания. Во втором же случае мы, как и абзацем выше, сталкиваемся с проблемой процессуальной асимметрии, поскольку при этом выходит, что единственным субъектом доказывания при рассмотрении дела будет... привлекаемое лицо!

Причины изложенных выше противоречий станут более понятными, если учесть, что КоАП не содержит такого понятия, как сторона по делу<sup>41</sup>. Поэтому и рассмотрение дела об административном правонарушении носит инквизиционный характер, который особенно ярко проявляется тогда, когда дело рассматривается не судьей, а иным лицом или органом. И мне представляется, что в связи с этим само выделение субъектов и адресатов доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях в целом является малооправданным — гораздо полезнее, на мой взгляд, рассматривать конкретные процессуальные права и обязанности тех или иных лиц.

Один из возможных путей решения изложенной здесь ситуации заключается во введении состязательности в процесс рассмотрения дела об административном правонарушении с явным разделением функций защиты, обвинения и разрешения дела<sup>42</sup>. Однако обсуждение таких предложений выходит далеко за рамки настоящей работы.

## 5.2. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу

Вопросы, которые «подлежат выяснению» по делу об административном правонарушении, сформулированы в ст. 26.1 КоАП в виде списка. Несмотря на использование термина «выяснение», фактически в данной статье речь идет о доказывании. При этом нельзя не заметить, что в некоторых случаях «обстоятельства», перечисленные в разных пунктах, являются взаимоисключающими (например, невозможно одновременно доказать наличие события административного правонарушения по п. 1 ст. 26.1 КоАП и отсутствие события административного правонарушения по п. 6 ст. 26.1 КоАП с отсылкой к п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП). В этой связи можно попробовать переформулировать список ст. 26.1 КоАП, разделив его на две группы: обстоятельства, имеющие прямое отношение к квалификации предполагаемого деяния как административного правонарушения, и иные обстоятельства<sup>43</sup>.

В первую группу входят разнообразные обстоятельства, непосредственно определяющие наличие или отсутствие административного правонарушения, то есть фактическое существование и юридическую квалификацию приписываемого привлекаемому лицу деяния. Все эти обстоятельства так или иначе входят в понятия события административного правонарушения и состава административного правонарушения. Несмотря на достаточно широкое применение этих терминов, особенно первого, КоАП не содержит их определения, что создает известные сложности, особенно при определении соотношений между этими понятиями.

Состав административного правонарушения удобно вывести по аналогии с близким понятием состава преступления. При этом окажется, что состав административного правонару-

---

<sup>41</sup> С. С. Козлов, А. В. Жуйков, Е. Ю. Хохлова. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях. Хабаровск: Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права, 2006. 232 с. С. 108 сл.

<sup>42</sup> Ф. П. Васильев. Доказывание по делу об административном правонарушении : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005.

<sup>43</sup> А. А. Пеков. Цит. соч. С.57.

шения есть совокупность отдельных признаков, одновременное наличие которых является необходимым и достаточным для привлечения лица к административной ответственности и назначения наказания. Эти признаки, в свою очередь, могут быть распределены по четырем традиционно выделяемым элементам: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом административного правонарушения традиционно признаются общественные отношения, имеющие нормативное регулирование и охраняемые мерами административной ответственности; таким образом, понятие объекта административного правонарушения носит весьма абстрактный характер. Напротив, объективная сторона административного правонарушения — это конкретные противоправные действия. Противоправность — это вообще необходимый признак любого административного правонарушения (ч. 1 ст. 2.1 КоАП). Соответствующие противоправные действия должны быть явно указаны в законе; очевидно, что применение законодательства по аналогии для признания деяний, не указанных явно в законе, недопустимо (хотя специальных норм на этот счет КоАП не содержит). В некоторых случаях сюда же можно отнести признак повторности (если он специально указан в диспозиции нормы, устанавливающей ответственность за конкретное правонарушение, ср., напр., ч. 1 и ч. 2 ст. 19.8.1 КоАП).

Субъект административного правонарушения — это лицо, совершающее соответствующие (относящиеся к объективной стороне правонарушения) действия (бездействие). В соответствии с КоАП субъектами правонарушения могут быть физические лица (в том числе должностные лица), а также (ст. 2.10 КоАП) юридические лица. При этом недостижение физическим лицом минимального возраста на момент совершения приписываемого ему деяния является безусловным основанием для непривлечения к административной ответственности (ст. 2.3 КоАП). По делу об административном правонарушении подлежит обязательному выяснению личность лица, совершившего соответствующее деяние (п. 2 ст. 26.1 КоАП).

Субъективная сторона административного правонарушения в общем случае может включать в себя ряд признаков (в том числе мотив, цель, эмоциональное состояние лица), но универсальным и обязательным признаком здесь является понятие вины. В соответствии со ст. 2.2 КоАП по делам об административных правонарушениях наличие вины возможно в форме умысла (когда лицо реально предвидело противоправный характер своих действий, а также предвидело вредные последствия таких действий и при этом желало их наступления, сознательно допускало их наступления или относилось к этому безразлично) либо в форме неосторожности (когда лицо предвидело возможность вредных последствий, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение; либо когда лицо не предвидело возможности наступления вредных последствий, но должно и могло было их предвидеть). Важнейшая роль, которая придается наличию или отсутствию вины в совершении деяния, видна из ч. 1 ст. 2.1 КоАП, где правонарушением прямо признается виновное деяние, а также п. 3 ст. 26.1 КоАП, где необходимость исследовать вину привлекаемого лица выделена отдельной строкой.

Таким образом, вина есть в большей степени психическое отношение лица к совершенному ему деянию (с учетом, однако, положений о форме вины в виде неосторожности, когда лицо «должно было» предвидеть соответствующие негативные последствия). Невменяемость (ст. 2.8 КоАП) по понятным причинам исключает вину. Следует также отметить, что в соответствии со ст. 2.7 КоАП действие в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения

грозящей опасности, не считается административным правонарушением, если эта опасность не могла быть устранена иначе и если предотвращенный вред значительно превышает причиненный. Тем самым действие в состоянии крайней необходимости устраняет вину лица, хотя в целом действие в состоянии крайней необходимости трудно отнести к какому-либо одному из элементов состава правонарушения (точнее, его отсутствия).

Итак, состав административного правонарушения есть набор отдельных предусмотренных законом признаков, наличие которых в совокупности дает возможность привлечения к административной ответственности и назначения наказания. Ясно, что это невозможно без признания деяния правонарушением. Вместе с тем из текста КоАП не вполне ясно, возможна ли обратная ситуация, то есть признание деяния правонарушением без привлечения лица к ответственности, поскольку в различных статьях гл. 2 КоАП, дающей общие определения административного правонарушения и административной ответственности для разных ситуаций используются как выражения вида «не является административным правонарушением» (такое-то деяние), так и выражения вида «не подлежит административной ответственности» (такое-то лицо). И здесь мы подходим к наименее ясному вопросу: что такое событие административного правонарушения и в чем его отличие от состава административного правонарушения?

Пожалуй, чаще всего в литературе<sup>44</sup> встречается следующее определение: событие административного правонарушения есть сам факт наличия противоправного деяния, за которое предусмотрена ответственность, или даже «различные житейские ситуации, возникающие в результате действий (бездействий)... нарушающих установленные правила»<sup>45</sup>. Такая формулировка, с одной стороны, сближает понятие события и понятие объективной стороны правонарушения, а с другой — приближает по смыслу выражение «событие административного правонарушения» к выражениям типа «наличие административного правонарушения».

Однако нельзя не заметить, что в соответствии с ч. 1. ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признаётся только такое противоправное деяние, за которое установлена административная ответственность. Но ответственность возникает только при наличии установленного КоАП (или законом субъекта федерации) состава административного правонарушения. Но тогда не может быть и административного правонарушения без состава административного правонарушения и мы приходим к парадоксальному выводу о том, что событие административного правонарушения и состав административного правонарушения суть одинаковые понятия.

Другое объяснение акцентирует внимание на том, что состав правонарушения — это не только достаточный, но и необходимый, а значит — минимально возможный набор соответствующих признаков, причем набор абстрактный, во многом отвлекающийся от конкретных обстоятельств дела; событие же правонарушения включает в себя все обстоятельства конкретного дела, в том числе обстоятельства, которые влияют лишь на размер наказания, но не на саму квалификацию деяния, и даже, быть может, случайные обстоятельства.

Так или иначе, однозначное и не вызывающее споров разрешение вопроса о соотношении между событием и составом административного правонарушения, по-видимому, невозможно, а это в определенных случаях составляет проблему, поскольку, например, при составлении протокола на месте в порядке ч. 1 и 2 ст. 28.6 КоАП протокол не составляется, если при-

---

<sup>44</sup> Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Э. Г. Липатов, С. Е. Чаннов (ред.). М.: ГроссМедиа, 2008. 912 с. [Постатейны...] См. комментарий к ст. 24.5.

<sup>45</sup> П. П. Серков. Цит. соч. С. 86.

влекемое лицо «оспаривает событие административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание», и из буквального толкования данной нормы следует, что если привлекаемое лицо, к примеру, отрицает «состав правонарушения», но признает «событие правонарушения», то это лицо может быть привлечено к ответственности и без составления протокола, несмотря на наличие данных возражений.

Наряду с вопросами, связанными с событием и составом административного правонарушения, по делу об административном правонарушении подлежит и множество других обстоятельств. Это, во-первых, наличие формальных оснований для прекращения производства по делу (например, истечение срока давности), а во-вторых, наличие всевозможных обстоятельств, которые, не относясь (по крайней мере напрямую) к составу административного правонарушения, могут влиять на разрешение дела по существу. Такими обстоятельствами признаются: смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства (п. 4 ст. 26.1 КоАП; перечень этих обстоятельств и критерии признания их таковыми даны в ст. 4.2 и 4.3 КоАП); характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением (п. 5 ст. 26.1 КоАП; при этом в силу ч. 3 ст. 4.7 КоАП представляется, что при производстве по делу об административном правонарушении не может рассматриваться вопрос о компенсации морального вреда); «иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела» (п. 6 ст. 26.1 КоАП; таким образом, перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, является, по сути, открытым); «причины и условия совершения административного правонарушения» (там же; актуальность данной нормы связана с возможностью внесения представления об устранении таких причин и условий по ст. 29.13 КоАП).

### 5.3. Доказательства, их допустимость и оценка

В соответствии с ч. 1 ст. 26.2 КоАП, доказательствами по делу об административном правонарушении являются «любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела». Данное определение доказательств весьма сходно с аналогичными определениями, используемыми в гражданском (ст. 56 ГПК) и уголовном (ст. 74 УПК) процессах, поскольку во всех этих легальных определениях доказательства рассматриваются как «данные» или «сведения» о «фактах» или «обстоятельствах», из чего можно усмотреть, что любое доказательство представляет собой информацию.

Понятие *доказательств*, которые представляют собой информацию о фактах («фактические данные») и упоминаются в ч. 1 ст. 26.2 КоАП, можно отделять от понятия *источников фактических данных* (также именуемых средствами установления фактических данных, средствами доказывания или источниками доказательств), которые упоминаются в ч. 2 ст. 26.2 КоАП<sup>46</sup>. Вместе с тем последовательное разграничение доказательств и источников фактических данных представляется затруднительным уже с точки зрения языковой практики. Например,

---

<sup>46</sup> В литературе существует множество теоретических концепций понятий доказательств и источников фактических данных, однако в связи с практической направленностью данной работы они рассматриваться не будут. Изложение в этом и двух последующих абзацах отчасти базируется на работе: А. А. Пеков. Цит. соч.

упоминаемые в КоАП вещественные доказательства (ст. 26.6 КоАП), будучи предметами материального мира, не подходят под определение доказательств в смысле ч. 1 ст. 26.6 КоАП.

Указанные сложности привели некоторых авторов к созданию концепции дуализма доказательств, согласно которой доказательства — это одновременно и «сведения», и «источники сведений». Несомненным достоинством данной концепции, по моему мнению, является мыслительная экономия, поскольку при таком подходе исключается необходимость постоянного перехода из «мира идей» (доказательств) в «мир вещей» (средств доказывания) и обратно, а также подчеркивается целостность восприятия доказательства вместе с его носителем. Кроме того, указанная концепция в большей степени соответствует практической работе лиц и органов, в ведении которых находятся дела об административных правонарушениях (так, в текстах постановлений по делам об административных правонарушениях вероятность встретить формулировку «вина подтверждается показаниями свидетеля», гораздо выше, чем формулировку «вина подтверждается фактическими данными, приводимыми в показаниях свидетеля»).

В ч. 2 ст. 26.2 КоАП содержится перечень средств доказывания, которые могут использоваться при производстве по делу об административном правонарушении. Это объяснение привлекаемого лица, показания потерпевшего и свидетелей; протокол об административном правонарушении и иные предусмотренные КоАП протоколы; заключения эксперта; иные документы; показания специальных технических средств; вещественные доказательства. В отношении каждого из вышеперечисленных средств доказывания КоАП также содержит конкретные нормы. Любопытно отметить, что КоАП, в отличие от ГПК и УПК, не содержит норм о преюдиции, то есть о признании фактов, установленных вступившим в законную силу решением суда, не требующими доказывания.

Общим требованием к доказательствам является их относимость и допустимость. Относимость доказательства — это его способность подтверждать или опровергать те или иные обстоятельства данного конкретного дела. Допустимость доказательства обычно определяется как соответствие его требованиям процессуального закона, что в конечном счете приводит к практическому совпадению этого понятия с понятием законности доказательства<sup>47</sup>. Недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением закона (ч. 3 ст. 26.2 КоАП), является фундаментальным требованием, закрепленным даже в ч. 3 ст. 50 Конституции. Конкретное содержание данной нормы может быть весьма разнообразным, тем более что речь идет о нарушении любых законов, а не только КоАП. В частности, в постановлении пленума Верховного суда<sup>48</sup> указано, что несообщение лицу, дающему объяснения или показания, а равно эксперту их прав и обязанностей, предусмотренных КоАП, может повлечь признание соответствующих доказательств недопустимыми. Вообще, несоблюдение требований, явно предусмотренных в самом КоАП (или ином законе) является наиболее веским аргументом в пользу признания соответствующего доказательства полученным с нарушением закона. Гораздо большие сложности возникают, если были нарушены требования всевозможных подзаконных актов, в особенности тех, которые формально не устанавливают каких-либо прав или обязанностей привлекаемых лиц, а определяют порядок работы органов, осуществляющих производство по делу.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. Административное право. М.: Норма, 2008. 816 с. С.663—664.

<sup>48</sup> ППВС № 5 от 24.03.2005. Абз. 2 п. 18.

<sup>49</sup> Например, Административный регламент МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утв. приказом № 185 МВД РФ от 02.03.2009, в действ. ред. Этот

Статья 26.11 КоАП имеет принципиальное значение для определения того, каким образом могут оцениваться имеющиеся в деле доказательства. Здесь можно выделить два основных момента. Во-первых, доказательства оцениваются по внутреннему убеждению лиц, рассматривающих дело. Здесь подчеркивается роль самостоятельности суждения конкретного человека или людей, в ведении которых находится дело об административном правонарушении, недопустимость внешнего вмешательства<sup>50</sup>. При этом «никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу», что полностью соотносится с принципом оценки по внутреннему убеждению. Во-вторых, доказательства должны оцениваться на основании всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств дела в их совокупности, то есть предпочтение должно отдаваться системному, целостному анализу обстоятельств дела, все имеющиеся доказательства должны получить свою оценку в сопоставлении с другими доказательствами, а сама оценка доказательств должна проводиться исходя из умственной реконструкции фактических обстоятельств дела, а не формального анализа имеющихся материалов.

Далее я рассмотрю некоторые конкретные средства доказывания.

*Объяснения привлекаемого лица, показания потерпевшего и свидетелей* образуют большую группу средств доказывания. Общим здесь является то, что это сведения, которые имеют отношение к делу и сообщены указанными лицами в устной или письменной форме (ч. 1 ст. 26.3 КоАП)<sup>51</sup>. При этом по смыслу ч. 2 ст. 26.3 КоАП письменная фиксация устных объяснений и показаний не обязательно должна быть дословной (указано, что «объяснения... [и] показания... отражаются» в тех или иных процессуальных документах, а «записываются» — лишь при необходимости).

Различие между «объяснениями» и «показаниями» является неочевидным, так как сам КоАП не раскрывает смысла этих понятий. Вместе с тем из гл.25 КоАП можно увидеть следующее. Привлекаемое лицо может давать только объяснения (ч. ст. 25.4 КоАП), но не показания. Свидетель может быть опрошен с целью получения показаний с соблюдением соответствующих правил (ст. 25.6 КоАП), при этом он обязан дать показания и предупреждается об ответственности за дачу заведомо ложных показаний, а объяснений давать не может. Потерпевший также может давать объяснения (ч. 2 ст. 25.4 КоАП), но, сверх того, может быть опрошен как свидетель по правилам, установленным для свидетеля (ч. 4 ст. 25.4 КоАП).

Таким образом, одним из основных отличий показаний от объяснений является обязательность дачи показаний (за исключением права отказаться свидетельствовать против себя, супруга и близких родственников) и добровольность дачи объяснений. Однако в этом случае возникает другой вопрос: почему, и привлекаемое лицо, и потерпевший вправе давать объяснения, но в ст. 26.3 КоАП в качестве средства доказывания указаны объяснения только привлекаемого лица?

Полагаю, что *один из возможных* ответов на данный вопрос может быть таков. Термин «объяснения» в КоАП фактически применяется в отношении двух разных видов сообщений сторон. С одной стороны, это могут быть сообщения, имеющие оценочный или предварительный характер (например, те или иные соображения по поводу осуществления производства по делу, высказывание мнения по оценке имеющихся доказательств, разъяснение своей пози-

---

документ содержит множество норм, более детальных, чем аналогичные нормы КоАП, ср., напр., п. 214 Административного регламента и ст. 28.1.1 КоАП).

<sup>50</sup> Комментарий... С. 966.

<sup>51</sup> Постатейный... См. комментарий к ст. 26.2 КоАП.

ции, замечания на реплики другой стороны и так далее). Такие объяснения не могут быть признаны «сведениями о фактах», и право делать подобные заявления имеют лишь привлекаемое лицо и потерпевший как лица, непосредственно заинтересованные в исходе дела. С другой стороны, привлекаемое лицо может приводить и сведения об обстоятельствах дела; эти сведения не могут называться показаниями из-за принципиальной невозможности опроса привлекаемого лица как свидетеля (к привлекаемому лицу невозможно применить большинство правил ст. 25.6 КоАП), но в целом представляют собой именно средство доказывания и как таковые указаны в ст. 26.3 КоАП. В отношении же потерпевшего никаких препятствий нет — он может быть опрошен как свидетель.

По мнению некоторых авторов, еще одно различие используемых в качестве средств доказывания объяснений и показаний заключается в том, что объяснения привлекаемого лица, в которых он заявляет о своей невинности, должны оцениваться с учетом презумпции невинности, то есть при невозможности их опровергнуть они должны автоматически признаваться истинными<sup>52</sup>. Хотя такое предложение выглядит весьма заманчивым, практика показывает скорее обратное: объяснения привлекаемого лица часто признаются более «слабыми», чем показания свидетеля, в том числе из-за того, что привлекаемое лицо не несет никакой ответственности за сообщение заведомо ложных сведений.

*Протокол об административном правонарушении* занимает особое место среди средств доказывания. Это связано с его «многофункциональным» положением: во-первых, протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, удостоверяющим наличие дела об административном правонарушении, а также факт завершения предварительного производства по нему; во-вторых, протокол об административном правонарушении должен содержать в себе большое число фактических данных (см. ч. 2 ст. 28.2 КоАП); в-третьих, составление протокола об административном правонарушении констатирует уверенность лица или органа, его составившего, о виновности привлекаемого лица. В принципе не исключена ситуация, когда дело об административном правонарушении при направлении для рассмотрения состоит из одного протокола об административном правонарушении.

Все это указывает на особую роль протокола об административном правонарушении при доказывании по делу об административном правонарушении. Вместе с тем важность протокола об административном правонарушении не стоит преувеличивать: далеко не во всех случаях этот протокол может быть положен в основу доказывания. Дело в том, что фактические сведения, приводимые в протоколе, могут иметь своим первичным источником не только лицо, составившее протокол (что обычно бывает при мелких административных правонарушениях, когда протокол составляется на месте), но и третьих лиц, а также результаты экспертизы, другие документы и так далее. Однако в последнем случае протокол из самостоятельного средства доказывания неизбежно превращается в средство компактного изложения других материалов дела (и в этом случае можно провести аналогию с обвинительным заключением в уголовном процессе, ст. 220 УПК), так что исходя из принципа полного и всестороннего исследования материалов дела при дублировании сведений в протоколе и других материалах дела предпочтение должно отдаваться этим последним.

*Иные предусмотренные КоАП протоколы* отличаются «конкретным» содержанием, то есть при их составлении фиксируется именно текущая фактическая информация. В качестве

---

<sup>52</sup> А. А. Пеков. Цит. соч.

примера достаточно привести протокол осмотра места административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП) или протокол об изъятии вещей и документов (ч. 5 ст. 27.10 КоАП).

Экспертиза (ст. 26.4 КоАП) проводится при необходимости использования специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле<sup>53</sup>. Для проведения экспертизы необходимо вынесение соответствующего определения, в котором, помимо прочего, обязательно указываются вопросы, поставленные перед экспертом, и перечень материалов, предоставленных в распоряжение эксперта, а также содержаться записи о разъяснении прав и обязанностей и о предупреждении об ответственности за дачу заведомо ложных заключений (ч. 2 ст. 26.4 КоАП). До направления данного определения эксперту с определением обязательно знакомят привлекаемое лицо и потерпевшего, которые вправе заявить отвод эксперту, просить привлечь экспертами указанных ими лиц, ставить свои вопросы перед экспертом.

К сожалению, п. 2 ч. 2 ст. 26.4 КоАП предусматривает, что в определении может указываться либо конкретный эксперт, либо учреждение, в котором должна быть проведена экспертиза. В последнем случае имя эксперта, который фактически проводил экспертизу, может оказаться неизвестным до окончания экспертизы в этом учреждении. Кроме того, совершенно не понятно, каким образом указанная норма может быть совместима с вышеупомянутыми положениями ч. 4 ст. 26.4, где указано право заявлять отвод эксперту до начала экспертизы. В связи с этим полезно подчеркнуть, что по КоАП эксперт всегда проводит экспертизу от своего имени (ч. 5 ст. 26.4); проведение экспертизы от имени юридического лица невозможно.

В соответствии с ч. 3 ст. 26.4 КоАП эксперт не может в своем заключении выходить за пределы своих специальных познаний. Однако какого-либо способа подтверждения объема познаний эксперта в соответствующей предметной области КоАП не предусматривает. Как правило, соответствующий вопрос может быть решен исходя из анализа иных нормативно-правовых актов; например, в отношении судебно-медицинской экспертизы большую роль играет Положение об аттестации государственных экспертов государственных судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции Российской Федерации (утв. приказом Минюста РФ № 142 от 12.07.2007).

Для проведения экспертизы могут (ст. 26.5 КоАП) отбираться пробы и образцы с составлением протокола об изъятии вещей и документов (ст. 27.10 КоАП).

В завершение отмечу, что указание в ч. 6 ст. 26.4 КоАП на то, что заключение не имеет обязательной силы, но несогласие с ним должно быть мотивировано, представляется дублирующим нормы ст. 26.11 КоАП и поэтому излишним.

*Вещественные доказательства*, согласно определению, данному в ч. 1 ст. 26.6 КоАП, — это «орудия совершения или предметы административного правонарушения, в то числе... сохранившие на себе его следы». Представляется, что на практике не исключено и расширительное толкование данной нормы, когда «сохранение следов правонарушения» на том или ином объекте материального мира, формально не являющемся орудием совершения или предметом административного правонарушения, все же будет основанием для отнесения такого объекта к кругу доказательств. Например по делам, предусмотренных гл. 12 КоАП, вещественными доказательствами могут быть следы от колес автомобиля при экстренном торможении, хотя данные следы находятся на проезжей части дороги, которую признать предметом или орудием совершения правонарушения затруднительно.

---

<sup>53</sup> Комментарий... С. 958—959.

КоАП указывает на необходимость фиксации вещественных доказательств с помощью фотографирования или иным способом с последующим приобщением к делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 26.6 КоАП). В указанном случае КоАП подразумевает две возможности<sup>54</sup>: хранение в деле или при деле собственно вещественных доказательств (объектов материального мира) и приобщение к делу результатов фиксации таких доказательств на компактном материальном носителе (например, в результате фотографирования или путем составления того или иного документа об осмотре).

*Документы*, согласно ч. 2 ст. 26.7 КоАП, могут содержать сведения, зафиксированные в письменной или иной форме. Например, запись с камеры слежения является документом. В ч. 4 ст. 26.7 указано, что «если документы обладают признаками, указанными в статье 26.6 настоящего Кодекса, такие документы являются вещественными доказательствами». Очень близки к документам так называемые *показания специальных технических средств* (ст. 26.8 КоАП), то есть показания измерительных приборов, прошедших специальную метрологическую проверку<sup>55</sup> (например, устройств для измерения скорости транспортного средства или для освидетельствования на состояние алкогольного опьянения). Результатом *истребования сведений* (ст. 26.10 КоАП), очевидно, также будут документы с теми или иными сведениями.

Нельзя не отметить, что КоАП, предусматривая такого участника производства по делу, как специалист (ст. 25.8 КоАП), к сожалению, молчит по поводу того, в какой степени его пояснения и другие действия могут рассматриваться в качестве средств доказывания (в гл. 26 КоАП специалист попросту не упоминается).

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе были рассмотрены основные вопросы, возникающие при рассмотрении дел об административных правонарушениях: круг лиц, уполномоченных рассматривать эти дела, порядок подготовки к рассмотрению, самого рассмотрения и разрешения дела, критерии обоснованности постановлений, разрешающих дело, а также проблемы доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях. Кратко излагая полученные в работе выводы, можно указать, в частности, на следующее.

В современном виде процесс рассмотрения дела об административном правонарушении отличается инквизиционным характером. Несмотря на формальное отделение лиц, осуществляющих предварительное производство по делам об административных правонарушениях и составляющих протоколы о них, от лиц, уполномоченных рассматривать дела по существу, особенности процедуры рассмотрения дела, в частности требование к лицу, органу, рассматривающему дело, занимать активную роль в доказывании (институт возвращения материалов дела на стадии подготовки к его рассмотрению при выявлении существенной неполноты этих материалов, право самостоятельно истребовать доказательства), а также процессуальная несимметричность фактических сторон защиты и обвинения (будто бы дающая преимущества защите) во многих случаях буквально вынуждают лицо, рассматривающее дело, занимать обвинительную позицию. Решение данной проблемы видится во введении механизмов, обеспечивающих состязательность сторон в административном процессе, в том числе явное выделение сторон обвинения и защиты в КоАП. При этом должна предусматриваться возможность упрощенного

---

<sup>54</sup> Комментарий... С. 961.

<sup>55</sup> Комментарий... С. 963.

рассмотрения дела, но лишь если на этот счет нет возражений привлекаемого лица и потерпевшего.

Подлежит безусловной отмене институт «двойной подведомственности», когда дело может быть передано или не передано судье по итогам первоначального рассмотрения иным лицом или органом по мотивам усмотрения этими последними необходимости назначения более строгого наказания.

В КоАП требуется внесение ряда изменений терминологического и технического характера. Так, требуется уточнить процессуальных норм по экспертизе (либо исключить понятие экспертных учреждений, либо ввести эти учреждения в качестве процессуальных субъектов), дать внятные определения понятиям состава и события административного правонарушения (либо везде использовать эти понятия одновременно, через союз «или»), установить обязательность ведения протокола при любом рассмотрении дела. Наконец, следует коренным образом пересмотреть систему производства по делам об административных правонарушениях при привлечении к ответственности лиц, непосредственно не совершавших противоправных деяний (в частности, при привлечении к ответственности собственников транспортных средств).

## ИСТОЧНИКИ

В квадратных скобках даны сокращенные обозначения публично-правовых актов, которые используются в тексте курсовой работы. Тексты действующих публично-правовых актов принимаются по состоянию на момент написания курсовой работы.

### Основные публично-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [КоАП]. (№ 195-ФЗ от 30.12.2001 с изм.)
3. Постановление Конституционного суда РФ № 7-П от 20.04.1999.
4. Определение Конституционного суда № 107-О от 18.04.2006.
5. Постановление Конституционного суда РФ № 9-П от 16.06.2009.
6. Постановление пленума Верховного суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» № 5 от 24.03.2005 (в действ. ред.) [ППВС № 5 от 24.03.2005].
7. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 года (по гражданским делам) (утв. постановлениями президиума Верховного суда РФ от 03.12.2003 и 24.12.2003).
8. Ответы на вопросы IV квартала 2004 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 09.02.2005).
9. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2006 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 29.11.2006).
10. Обзор законодательства и судебной практики Верховного суда РФ за II квартал 2009 года (утв. постановлением президиума Верховного суда РФ от 10.03.2010).

### Дополнительные публично-правовые акты

11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [УПК]. (№ 174-ФЗ от 18.12.2001 с изм.)
12. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР [УПК РСФСР]. В ред. от 29.12.2001. Ныне утратил силу.
13. Гражданский процессуальный кодекс [ГПК]. (№ 138-ФЗ от 14.11.2002 с изм.)
14. Федеральный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». (№ 1-ФКЗ от 07.02.2011.)
15. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации». (№ 262-ФЗ от 22.12.2008 с изм.)
16. Федеральный закон «Об исполнительном производстве». (№ 229-ФЗ от 02.10.2007 с изм.)

17. Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО)» [закон «Об ОСАГО»]. (№ 40-ФЗ от 25.04.2002 с изм.)
18. Правила обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (утв. постановлением Правительства РФ № 263 от 07.05.2003, в действ. ред.).
19. Административный регламент МВД РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утв. приказом № 185 МВД РФ от 02.03.2009

## Литература

1. Т. В. Великая. Особенности судебного и управленческого осуществления производства по делам об административных правонарушениях в Российской Федерации и Республике Казахстан. Москва: Восход-А, 2006. 138 с. С. 34—50.
2. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях / Э. Г. Липатов, С. Е. Чаннов (ред.). М.: ГроссМедиа, 2008. 912 с. [Постатейный...]
3. С. З. Женетль. Процессуальная деятельность прокурора по делам об административных правонарушениях. М.: Юрлитинформ, 2006. 168 с. С. 19—36.
4. Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 332 с. С. 139—144.
5. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Н. Г. Салищева (общ. ред.). М.: Проспект, 2009. 1136 с. [Комментарий...]
6. П. П. Серков. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции. М.: Норма, 2009. 304 с.
7. Административное право / Л.Л. Попов (ред.). М.: Юрист, 2005. 703 с.
8. Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. Административное право. М.: Норма, 2008. 816 с.
9. А. А. Пеков. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. 222 с.
10. Ф. П. Васильев. Доказывание по делу об административном правонарушении. М.: Юнити-Дана, 2005. 304 с.
11. С. С. Козлов, А. В. Жуйков, Е. Ю. Хохлова. Институт доказательства и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях. Хабаровск: Дальневосточный институт менеджмента, бизнеса и права, 2006. 232 с.

*Ф. А. Куликов-Костюшко*

*18.05.2011*