УДК 343.2/.7
DOI 10.5281/zenodo.17077937

Ювашева Э. А.

Ювашева Эльмаз Абдуллаевна, Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП им. В.М. Лебедева», ул. Павленко д. 5, Симферополь, Республика Крым, Южный федеральный округ, Россия, 295051. E-mail: yuvasheva03@bk.ru.

Процессуальные особенности подготовки дел об административных правонарушениях к судебному рассмотрению

Аннотация. В статье исследуются процессуальные особенности подготовки дел об административных правонарушениях к судебному рассмотрению на основе анализа современной судебной практики и статистических данных. Детально изучены критерии разграничения существенных и несущественных недостатков протоколов, основания возврата материалов дела, проблемы определения компетенции юрисдикционных органов. Изучены количественные данные по обжалованию судебных актов и возвращению процессуальных документов в судебных округах Российской Федерации. Всесторонне разработаны научно-обоснованные рекомендации по модернизации процессуального регулирования этапа подготовки дел к рассмотрению.
Ключевые слова: административные правонарушения, подготовка к судебному рассмотрению, протокол об административном правонарушении, возврат материалов дела, судебная практика, процессуальные недостатки, юрисдикционная компетенция.

Yuvasheva E. A.

Yuvasheva Elmaz Abdullaevna, Crimean Branch of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian State University of Justice named after V.M. Lebedev", Pavlenko str., 5, Simferopol, Republic of Crimea, Southern Federal District, Russia, 295051. E-mail: yuvasheva03@bk.ru.

Procedural features of preparing administrative offense cases for judicial review

Abstract. The article examines the procedural features of preparing administrative offense cases for judicial review based on the analysis of contemporary judicial practice and statistical data. The criteria for distinguishing between significant and insignificant deficiencies in protocols, grounds for returning case materials, and problems of determining the competence of jurisdictional bodies have been studied in detail. Quantitative data on appeals against judicial acts and return of procedural documents in judicial districts of the Russian Federation have been analyzed. Comprehensive scientifically-based recommendations for modernizing procedural regulation of the stage of case preparation for consideration have been developed.
Key words: administrative offenses, preparation for judicial review, administrative offense protocol, return of case materials, judicial practice, procedural deficiencies, jurisdictional competence.

Эффективность системы административной юстиции во многом определяется качеством процессуальных действий на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Подготовка дела к судебному рассмотрению представляет собой не просто формальный этап, предшествующий разбирательству по существу, а самостоятельную процессуальную стадию, выполняющую функцию процессуального фильтра и оптимизатора всего судебного производства [12, с. 48]. От тщательности и профессионализма реализации данной стадии зависит не только законность конкретного судебного решения, но и доверие общества к институту административной ответственности в целом.

Современное административно-деликтное законодательство характеризуется фрагментарностью регулирования подготовительного этапа, что существенно отличает его от других видов судопроизводства. В отличие от гражданского, уголовного и административного судопроизводства, где подготовительной стадии посвящены отдельные главы процессуальных кодексов, КоАП РФ ограничивается лишь несколькими статьями, регулирующими данный этап по единой модели как для судебных, так и для внесудебных органов [11, с. 33]. Подобная лаконичность правового регулирования порождает значительные трудности в правоприменительной практике и негативно влияет на качество административной юстиции.

Объемы административно-юрисдикционной деятельности в Российской Федерации характеризуются значительными показателями. Данные судебного департамента демонстрируют, что в течение 2023 года было инициировано свыше 6 млн производств по административным делам, результатом рассмотрения которых стало взыскание денежных штрафов в размере 67 млрд рублей [7]. Эти цифры наглядно демонстрируют не только социальную значимость института административной ответственности, но и острую необходимость обеспечения высокого качества процессуальной деятельности на всех стадиях производства.

Однако статистические материалы высшей судебной инстанции выявляют значительные недостатки в организации административно-юрисдикционного процесса. За 2024 год на рассмотрение поступило 8 265 апелляционных жалоб и прокурорских протестов на решения по административным спорам, при этом положительное решение было принято по 222 обращениям [6]. При этом по 66 производствам судебные акты были аннулированы с одновременным завершением процедуры привлечения к ответственности, что свидетельствует о критических процедурных недочетах на всех этапах производства, в том числе на стадии предварительной подготовки.

Центральное место в системе процессуальных документов по делу об административном правонарушении занимает протокол, который выполняет сложную двойственную функцию. С одной стороны, он служит процессуальным актом, фиксирующим факт возбуждения дела об административном правонарушении и определяющим его дальнейшее движение. С другой стороны, протокол выступает в качестве основного источника доказательственной информации о событии правонарушения, содержащего первичные данные об обстоятельствах дела [10, с. 271]. Такая дуалистическая природа протокола предопределяет особую значимость проверки данного документа на соответствие установленным процессуальным требованиям именно на стадии подготовки дела к рассмотрению.

Правоприменительная практика выработала устойчивую классификацию недостатков протокола об административном правонарушении, разделяя их на существенные и несущественные. Данное разграничение имеет принципиальное значение для определения дальнейшей судьбы дела: существенные недостатки препятствуют правильному разрешению дела по существу и служат основанием для возврата материалов органу, соста-

вившему протокол, тогда как несущественные недостатки могут быть восполнены в процессе судебного разбирательства. Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, к существенным недостаткам относятся отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, а также иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела [2].

Институт возврата протокола об административном правонарушении в случае выявления существенных недостатков его составления представляет собой важнейший механизм обеспечения процессуальной законности. Материалы судебной практики демонстрируют достаточно интенсивное применение данного института: согласно обобщению практики мировых судей одного из районных центров, из 2 605 рассмотренных за девять месяцев дел было возвращено 236 протоколов, что составляет 9,06% от общего количества поступивших материалов [15]. Столь высокий процент возвращенных протоколов свидетельствует о системных проблемах в качестве составления процессуальных документов на досудебной стадии и требует пристального внимания как со стороны правоприменителей, так и со стороны законодателя.

Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях последовательно подчеркивает, что существенное нарушение требований процессуального законодательства при составлении протокола является безусловным основанием для его возвращения составившему должностному лицу [3]. Принципиально важным является установленное судебной практикой правило о том, что возможность возврата материалов полностью утрачивается после начала рассмотрения дела по существу. Это означает, что все процессуальные недостатки должны быть выявлены и устранены именно на подготовительной стадии, поскольку в дальнейшем судья лишается возможности направить материалы дела на доработку.

Административисты справедливо отмечают сложности, возникающие при корректировке процессуальных документов о правонарушениях на постсоставительном этапе. Современная нормативная база не предусматривает четких механизмов регулирования подобных ситуаций, что порождает существенные затруднения в деятельности правоприменительных органов [8, с. 5]. В научной литературе высказывается позиция о недопустимости внесения каких-либо изменений в протокол после его составления, поскольку такие действия нарушают специально-разрешительный принцип правового регулирования процессуальной деятельности, закрепленный в статье 1.6 КоАП РФ.

Анализ материалов судебной практики позволяет выделить наиболее распространенные основания возврата протоколов об административных правонарушениях.

Преимущественными причинами отклонения процессуальных материалов выступают недостатки в изложении фактических обстоятельств противоправного деяния, выражающиеся в отсутствии детального описания объективных признаков нарушения, что препятствует комплексному и беспристрастному изучению материалов судом [15]. Альтернативным распространенным основанием является игнорирование норм о фиксации места совершения проступка: размытая или неточная локализация противоправного акта осложняет не только выяснение фактических обстоятельств, но и влечет затруднения в установлении компетентной юрисдикции.

Дела об административных правонарушениях, за которые предусмотрено наказание в виде административного ареста, требуют повышенного внимания на стадии подготовки к рассмотрению. Согласно части 3 статьи 25.1 КоАП РФ [1], присутствие лица, привлекаемого к ответственности по таким делам, является обязательным, что создает дополнительные процессуальные сложности. Верхов-

ный Суд Российской Федерации разъяснил, что по делам данной категории судья в день получения протокола должен провести как подготовительные действия, так и рассмотрение дела по существу, при этом неявка лица, привлекаемого к ответственности, служит основанием для возврата материалов дела [4].

Серьезную проблему представляют нарушения процессуальных сроков в производстве по делам об административных правонарушениях. Исследователи справедливо отмечают систематические нарушения сроков представления протокола судье, установленных частью 1 статьи 28.8 КоАП РФ, согласно которой протокол должен быть направлен в течение трех суток с момента составления [9, с. 407]. Нарушение данного требования особенно болезненно сказывается на делах с коротким сроком давности привлечения к административной ответственности, когда промедление с направлением материалов может привести к невозможности рассмотрения дела по существу.

Не менее проблематичным является несоблюдение сроков устранения недостатков протокола после его возврата. Согласно части 3 статьи 28.8 КоАП РФ [1], выявленные недостатки должны быть устранены в срок не более трех суток со дня поступления определения о возврате, после чего материалы дела должны быть вновь представлены в суд в течение суток. Материалы судебной практики показывают, что данное требование систематически не выполняется, что фактически блокирует возможность рассмотрения дела в установленные сроки и может привести к истечению сроков давности привлечения к административной ответственности [15].

Значительные сложности возникают при рассмотрении дел о нарушениях правил дорожного движения, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения. Анализ практики показывает, что причинами возврата таких протоколов чаще всего становятся процессуальные нарушения при проведении освидетельствования: отсутствие актов медицинского освидетельствования, неправильное оформление процедуры отказа от освидетельствования, несоблюдение требований к участию понятых или применению технических средств фиксации [10, с. 272]. Поскольку доказательственная база по данной категории дел имеет строго регламентированный характер, любые процессуальные нарушения при ее формировании делают невозможным рассмотрение дела по существу.

Конституционный Суд Российской Федерации внес важные коррективы в понимание процессуальных возможностей судьи при обнаружении недостатков протокола. В постановлении от 3 октября 2024 года высший орган конституционного контроля указал, что отсутствие подписи должностного лица, составившего протокол, представляет собой такой существенный недостаток, который не может быть преодолен в рамках рассмотрения дела по существу [5]. Впредь до внесения соответствующих изменений в КоАП РФ судья, выявивший данный недостаток при рассмотрении дела по существу, должен вызвать в судебное заседание должностное лицо для подтверждения составления им протокола.

Проблемы подготовительной стадии усугубляются недостаточностью ее правовой регламентации в действующем законодательстве.

Действующая нормативная модель дезориентирует юрисдикционные органы в понимании автономного характера рассматриваемой процедуры [14, с. 185]. Субъекты правоприменения в условиях жестких временных ограничений общей продолжительности производства, охватывающей также предварительный этап, часто пренебрегают полноценным выполнением требуемых процессуальных мероприятий, что влечет ущемление интересов лиц, участвующих в деле.

Дискуссионным остается вопрос об обжаловании определений о возвращении протокола об административном правонарушении. Поскольку КоАП РФ не содержит прямых норм о возможности обжалования таких определений, в право-

применительной практике сложились различные подходы к решению данного вопроса. Исследователи обоснованно указывают, что факт рассмотрения дела ненадлежащим судьей по своей сути препятствует доступу к правосудию и исключает вынесение законного решения, поэтому определения о передаче дела по подведомственности должны подлежать обжалованию [11, с. 36].

Актуальной проблемой подготовительной стадии является отсутствие в КоАП РФ требования об обязательном ведении протокола судебного заседания при рассмотрении дел об административных правонарушениях. В отличие от других видов судопроизводства, административно-деликтное законодательство не предусматривает такого требования, что снижает прозрачность судебного процесса и затрудняет последующий контроль за законностью принимаемых решений. Правоприменительная практика показывает, что в отдельных случаях судебные заседания по административным делам все же протоколируются, что свидетельствует о потребности в соответствующем правовом регулировании.

Сравнительный анализ статистических данных различных судебных округов демонстрирует существенную неравномерность в применении института возврата протоколов. Если в некоторых регионах процент возвращенных материалов достигает 9-10%, то в других он значительно ниже. Подобная дифференциация может объясняться как различным качеством составления протоколов в различных территориальных подразделениях правоохранительных органов, так и неодинаковыми подходами судей к оценке существенности процессуальных недостатков. Это обстоятельство актуализирует необходимость выработки единообразных критериев оценки качества процессуальных документов.

Механизм извещения участников производства о времени и месте рассмотрения дела требует серьезной модернизации с учетом развития современных информационных технологий. Традиционные способы доставки процессуальных документов через почтовую связь зачастую не обеспечивают своевременного получения извещений, особенно в условиях сжатых сроков рассмотрения административных дел. Несоблюдение требований к надлежащему извещению продолжает оставаться одним из наиболее распространенных оснований для отмены судебных постановлений, что негативно влияет на эффективность всей системы административной юстиции.

На основе проведенного комплексного анализа судебной практики и статистических данных представляется возможным сформулировать систему предложений по совершенствованию правового регулирования подготовки дел об административных правонарушениях к судебному рассмотрению.

Прежде всего, необходимо существенно расширить и детализировать нормативное регулирование подготовительной стадии, выделив соответствующие положения в самостоятельную главу КоАП РФ. В рамках такого регулирования должны быть четко определены задачи подготовительной стадии, систематизированы полномочия судьи, конкретизированы права и обязанности участников производства, установлены сроки совершения отдельных процессуальных действий.

Законодательного закрепления требует исчерпывающий перечень существенных недостатков протокола об административном правонарушении, наличие которых служит основанием для возвращения материалов дела. Такая систематизация позволит унифицировать судебную практику, исключить субъективизм при оценке качества представленных материалов и обеспечить предсказуемость правоприменения.

Детальной регламентации подлежит процедура внесения исправлений и дополнений в протокол об административном правонарушении. Необходимо установить четкие требования к форме и со-

держанию соответствующих процессуальных документов, а также закрепить процессуальные гарантии соблюдения прав лица, привлекаемого к ответственности, при внесении таких изменений.

Модернизации требует система извещения участников производства, которая должна предусматривать возможность использования современных средств коммуникации при условии надлежащей фиксации факта получения извещения адресатом. Введение электронного документооборота в данной сфере позволит существенно сократить временные затраты и повысить надежность доставки процессуальных документов.

Целесообразным представляется введение обязательного протоколирования судебного заседания при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также нормативное закрепление возможности аудио- и видеофиксации судебного разбирательства. Данные меры повысят прозрачность судебного процесса и создадут дополнительные гарантии соблюдения процессуальных прав участников производства.

Введение возможности проведения предварительного судебного заседания по наиболее сложным делам об административных правонарушениях позволило бы разрешать процедурные вопросы до начала рассмотрения дела по существу. В рамках такого заседания могли бы рассматриваться ходатайства о допустимости доказательств, заявления об отводах, определяться круг лиц, подлежащих вызову в судебное заседание.

Реализация предложенного комплекса мер позволит существенно повысить эффективность подготовительной стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях, минимизировать количество процессуальных ошибок и обеспечить надлежащую защиту прав и законных интересов всех участников административно-юрисдикционного производства. Современная система административной юстиции нуждается в качественном правовом регулировании всех стадий производства, включая подготовительную, которая во многом предопределяет успех всего судебного разбирательства по делу об административном правонарушении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета, N 80, 19.04.2005.
3. Постановление Верховного Суда РФ от 08.11.2019 N 18-АД19-64 // Legalacts.ru. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-08112019-n-18-ad19-64/ (дата обращения: 07.08.2025).
4. Постановление Верховного Суда РФ от 16.04.2014 N 7-АД13-8 // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=388829#3nL5CtUIRnPkPSKw (дата обращения: 07.08.2025).
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.10.2024 № 43-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 части 1 статьи 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2024. № 6.
6. Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2024 году административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел / Отдел статистического учета Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики. М.: Верховный Суд РФ, 2024.

7. Статистические данные о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2023 г. / Судебный департамент при Верховном Суде РФ. М., 2024. URL: https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8688 (дата обращения: 07.08.2025).
8. Бурбело Б. Ю. Обеспечение правового режима законности при возвращении протокола об административном правонарушении в случае неправильного его составления // Вестник Луганского государственного университета внутренних дел имени Э.А. Дидоренко. 2023. № 2. С. 3-7.
9. Евсикова Е. В. Некоторые проблемы привлечения к административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции. 2020. С. 405-409.
10. Камиль А .С. О некоторых проблемах, возникающих в деятельности полиции при составлении протоколов об административных правонарушениях // Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 270-274.
11. Нобель Н. А. Проблемы, возникающие у судей судов общей юрисдикции при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 4. С. 33-38.
12. Порываев С. А. Подготовка дел об административных правонарушениях к судебному рассмотрению // Российское правосудие. 2014. № 4. С. 48-68.
13. Шадрина Л. В. Типичные ошибки, допускаемые на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 1. С. 57-64.
14. Ширеева Е. В. К некоторым вопросам анализа правоприменительной практики стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 184-186.
15. Обобщение причин и оснований возврата мировыми судьями судебных участков № 9, 10, 11, 12 Советского района г. Орска протоколов об административных правонарушениях и других материалов дел в орган, должностному лицу за 9 месяцев 2018 года. URL: https://orsks11.kodms.ru/press/obobshenie-prichin-i-osnovanij-vozvrata-mirovymi-sudyami-sudebnyh-uchastkov-9-10-11-12-sovetskogo-rajona-gorska-protokolov-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-i-drugih-materialov-del-v-organ-dolzhnostnomu-licu-za-9-mesyacev-2018-goda (дата обращения: 07.08.2025).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30.12.2001 № 195-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2002. № 1 (ch. 1). St. 1.
2. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 24.03.2005 N 5 «O nekotoryh voprosah, voznikajushhih u sudov pri primenenii Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah» // Rossijskaja gazeta, N 80, 19.04.2005.
3. Postanovlenie Verhovnogo Suda RF ot 08.11.2019 N 18-AD19-64 // Legalacts.ru. URL: https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-08112019-n-18-ad19-64/ (data obrashhenija: 07.08.2025).
4. Postanovlenie Verhovnogo Suda RF ot 16.04.2014 N 7-AD13-8 // Konsul'tantPljus. URL: https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=388829#3nL5CtUIRnPkPSKw (data obrashhenija: 07.08.2025).
5. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 03.10.2024 № 43-P «Po delu o proverke konstitucionnosti punkta 4 chasti 1 stat'i 29.4 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah» // Vestnik Konstitucionnogo Suda RF. 2024. № 6.
6. Obzor statisticheskih dannyh o rassmotrenii v Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii v 2024 godu administrativnyh, grazhdanskih del, del po razresheniju jekonomicheskih sporov, del ob administrativnyh pravonarushenijah i ugolovnyh del / Otdel statisticheskogo ucheta Upravlenija sistematizacii zakonodatel'stva i analiza sudebnoj praktiki. M.: Verhovnyj Sud RF, 2024.

7. Statisticheskie dannye o dejatel'nosti federal'nyh sudov obshhej jurisdikcii i mi-rovyh sudej za 2023 g. / Sudebnyj departament pri Verhovnom Sude RF. M., 2024. URL: https://cdep.ru/index.php?id=79&item=8688 (data obrashhenija: 07.08.2025).
8. Burbelo B. Ju. Obespechenie pravovogo rezhima zakonnosti pri vozvrashhenii protokola ob administrativnom pravonarushenii v sluchae nepravil'nogo ego sostavlenija // Vestnik Luganskogo gosudarstvennogo universiteta vnutrennih del imeni Je.A. Di-dorenko. 2023. № 2. S. 3-7.
9. Evsikova E. V. Nekotorye problemy privlechenija k administrativnoj otvetstvennosti za pravonarushenija, posjagajushhie na obshhestvennyj porjadok i obshhestvennuju bezopasnost' // Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-processual'nogo prava: Sbornik statej po materialam mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. 2020. S. 405-409.
10. Kamil' A .S. O nekotoryh problemah, voznikajushhih v dejatel'nosti policii pri sostavlenii protokolov ob administrativnyh pravonarushenijah // Vestnik jekonomicheskoj bezopasnosti. 2019. № 4. S. 270-274.
11. Nobel' N. A. Problemy, voznikajushhie u sudej sudov obshhej jurisdikcii pri podgotovke k rassmotreniju del ob administrativnyh pravonarushenijah // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2021. T. 16. № 4. S. 33-38.
12. Poryvaev S. A. Podgotovka del ob administrativnyh pravonarushenijah k sudebnomu rassmotreniju // Rossijskoe pravosudie. 2014. № 4. S. 48-68.
13. Shadrina L. V. Tipichnye oshibki, dopuskaemye na stadii rassmotrenija dela ob administrativnom pravonarushenii // Pravoporjadok: istorija, teorija, praktika. 2020. № 1. S. 57-64.
14. Shireeva E. V. K nekotorym voprosam analiza pravoprimenitel'noj praktiki stadii podgotovki k rassmotreniju dela ob administrativnom pravonarushenii // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. 2018. № 3. S. 184-186.
15. Obobshhenie prichin i osnovanij vozvrata mirovymi sud'jami sudebnyh uchastkov № 9, 10, 11, 12 Sovetskogo rajona g. Orska protokolov ob administrativnyh pravonarushenijah i drugih materialov del v organ, dolzhnostnomu licu za 9 mesjacev 2018 goda. URL: https://orsks11.kodms.ru/press/obobshenie-prichin-i-osnovanij-vozvrata-mirovymi-sudyami-sudebnyh-uchastkov-9-10-11-12-sovetskogo-rajona-gorska-protokolov-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-i-drugih-materialov-del-v-organ-dolzhnostnomu-licu-za-9-mesyacev-2018-goda (data obrashhenija: 07.08.2025).

Поступила в редакцию: 29.08.2025.
Принята в печать: 18.09.2025.