

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права и административной деятельности
органов внутренних дел

Специальность 40.05.02 «Правоохранительная деятельность»
(специализация Оперативно-розыскная деятельность, профиль
образовательной программы – Деятельность подразделений по контролю за
оборотом наркотиков)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
по теме:

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ (ПОЛИЦИИ) ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Выполнил:
Слушатель учебной группы П2101-КОН
младший лейтенант полиции
Опакай Сайын-Белек Мергенович

Руководитель
Доцент кафедры
административного права и
административной деятельности органов
внутренних дел
кандидат юридических наук
капитан полиции
Куцкель Максим Вячеславович

Дата защиты:

«10» июня 2026 г.

Оценка: хорошо

Председатель ГЭК

Иванович Иван Иванович
(специальное звание)


(подпись)

А. В. Куцкель
(инициалы, фамилия)

г. Красноярск 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	7
1.1. Понятие, сущность и значение производства по делам об административных правонарушениях	7
1.2. Правовые основы участия полиции в производстве по делам об административных правонарушениях	13
1.3. Принципы осуществления административного производства	19
ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ НА РАЗНЫХ СТАДИЯХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ.....	24
2.1. Полномочия полиции на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.....	24
2.2. Полномочия полиции на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении	32
2.3. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: полномочия полиции и механизмы реализации	40
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....	51
3.1. Типичные процессуальные нарушения и проблемы, возникающие при осуществлении административного производства	51
3.2. Предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики.....	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	71

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Административная деятельность полиции относится к наиболее распространённому направлению правоохранительной деятельности, так как непосредственно затрагивает права и свободы граждан. В числе органов, наделённых полномочиями по выявлению, пресечению и процессуальному оформлению административных правонарушений, непосредственно полиция занимает центральное место. От того, насколько законно, обоснованно и эффективно реализуются её полномочия, во многом зависят уровень общественного порядка, степень правовой защищённости граждан, а легитимность государственной власти.

В условиях формирования правового государства и укрепления принципа законности особое значение приобретает исследование и совершенствование института производства по делам об административных правонарушениях. Пробелы и недостатки нормативного регулирования нередко становятся причиной процессуальных ошибок со стороны сотрудников, что ведёт к отмене вынесенных постановлений. Подобная практика снижает результативность производства по делам об административных правонарушениях и негативно отражается на уровне доверия к полиции. В этой связи возникает необходимость всестороннего анализа причин таких нарушений и выработки научно обоснованных мер по их устранению.

Цель и задачи исследования. Цель исследования состоит в комплексном правовом анализе производства по делам об административных правонарушениях как части административного процесса, осуществляемого в сегодняшних реалиях, а также в формировании конкретных предложений по его совершенствованию.

Достижение цели осуществлялось путем постановки и решения следующих исследовательских **задач**:

- исследовать понятие, сущность и значение производства по делам об административных правонарушениях;

- изучить правовые основы производства по делам об административных правонарушениях;
- проанализировать принципы осуществления административного производства и их реализацию в деятельности полиции;
- охарактеризовать полномочия полиции на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, включая механизмы выявления правонарушений, составления протоколов и применения мер обеспечения производства;
- раскрыть компетенцию должностных лиц полиции на стадии рассмотрения дел, определив порядок принятия решений и виды назначаемых наказаний;
- определить полномочия полиции на стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях и механизмы их реализации;
- выявить типичные процессуальные нарушения и ошибки, допускаемые сотрудниками полиции в ходе административного производства;
- систематизировать основные проблемы, возникающие в процессе осуществления административного производства полицией;
- разработать предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики, обосновав необходимость цифровизации процессов и повышения квалификации сотрудников.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел (полицией).

Предметом исследования являются административно-правовое регулирование отношений, возникающих в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях сотрудниками органов внутренних дел, акты судебной власти, административно-правовая доктрина и практическая деятельность субъектов административной юрисдикции.

Степень научной разработанности. Вопросы производства по делам об административных правонарушениях в науке административного права рассматривались в работах С.С. Алексеева, А.Ю. Афанасьева, В.В. Дорохина, А.С. Дугенца, А.В. Жильцова, А.И. Каплунова, М.В. Куцкель, Е.Е. Новичковой, А.Н. Осяка, А.А. Павлушиной, Д.В. Пивоварова, М.Е. Репина, Я.С. Сидорова, О.М. Соловьева, В.Д. Сорокина, А.В. Цвилия, Н.Н. Цуканова, О.В. Чекалиной, А.К. Шавлохова, Л.В. Шадриной.

Значение разработки для теории и практики деятельности органов внутренних дел и иных правоохранительных органов заключается в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут быть использоваться при производстве по делам об административных правонарушениях.

Отдельные положения работы могут быть использованы правоохранительными органами в порядке законодательной инициативы, направленной на совершенствование административного законодательства в части производства по делам об административных правонарушениях.

Проведенное исследование может быть использовано в рамках занятий по служебной подготовки для повышения уровня знаний практических сотрудников, т.к. содержит примеры из судебной практики и конкретные рекомендации по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Теоретической основой исследования являются работы отечественных ученых по административному и административно-процессуальному праву, другим отраслям права. В работе исследуется отечественное административное законодательство.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, другие федеральные законы и нормативные правовые акты, составляющие правовую основу производства по делам об административных правонарушениях.

Эмпирическую основу исследования составили: материалы, отражающие результаты правоприменительной деятельности органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации и материалы выборочно изученных судебных решений по делам об административных правонарушениях за период 2017-2026 годы.

Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания социальных процессов. Для решения конкретных задач использовались частные методы: формально-логический, контент-анализ научной и учебной литературы, материалов судебной практики.

Структура исследования обусловлена темой, а также целью и задачами выпускной квалификационной работы. Исследование состоит из введения, трёх глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

1.1. Понятие, сущность и значение производства по делам об административных правонарушениях

Административная деятельность полиции является неотъемлемой частью правоприменения Министерства внутренних дел, позволяющей выстроить мост между государством (в лице органов исполнительной власти) и населением.

Что касается понятия термина административная деятельность полиции, то на сегодняшний день сложилось общепринятое мнение понимать под ней «исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность по организации работы подразделений и служб органов внутренних дел и практическому осуществлению административно-правовыми способами и средствами возложенных функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью»¹. Данное понятие нам кажется весьма удачным, поскольку наиболее полно отражает саму сущность данной функции органов внутренних дел (далее – ОВД).

Несмотря на то, что по своей сути административная деятельность полиции уже сама по себе является функцией, она также направлена на

¹ Афанасьев, А. Ю., Репин, М. Е. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию. / А.Ю. Афанасьев, М.Е. Репин // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – №8. – С. 163.

выполнение и иных, более конкретизированных, функций полиции. Так, А.Ю. Афанасьев и М.Е. Репин предлагают следующую классификацию функций, выполняемых сотрудниками ОВД при осуществлении административной деятельности, а именно в зависимости от цели, на которые направлены данные функции их можно разделить на:

1. Внутриорганизационные, т.е. те, которые направлены на создание слаженного механизма работы подразделений, а также рационального использования сил и средств;

2. Внешние напротив ориентированы на решение оперативно-служебных задач, находящихся вовне².

Кроме того, функции ОВД при осуществлении административной деятельности предлагается также делить по характеру управленческих задач на:

1. Общие – прогнозирование, планирование, организация, регулирование, учет, контроль.

2. Обеспечивающие – виды деятельности, направленные на создание необходимых условий для реализации административных задач, а именно: кадровое, финансовое, материально-техническое, психологическое, медицинское и иное обеспечение.

3. Специальные – детерминированы частью 1 статьи 2 Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (далее ФЗоП), а именно: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; розыск лиц и иные.

Чтобы понять к какой разновидности функций относится производство по делам об административных правонарушениях (далее – административное

² Афанасьев, А. Ю., Репин, М. Е. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию. / А.Ю. Афанасьев, М.Е. Репин // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – №8. – С. 163.

производство) необходимо рассмотреть понятие данного термина. Поскольку легально закрепленного в законе понятия производство по делам об административных правонарушениях на сегодняшний день не существует, в теории административного права существует ряд подходов к его пониманию. Так, некоторыми авторами под ним понимается установленный законодательством порядок соответствующей правоприменительной деятельности, однако, как справедливо замечает Н.Н. Цуканов, этимология термина «порядок» не отражает содержательной стороны производства, поскольку его ядро составляет строго определенная процессуальная форма осуществления деятельности³. Однако понятие производства по делам об административных правонарушениях следует рассматривать гораздо шире, нежели упорядоченная совокупность правил. В данном случае акцент больше ставится на специфике субъекта правоприменения, нежели на самом производстве.

Кроме того, под производством по делам об административных правонарушениях понимают особый вид правоприменительной деятельности, что по мнению Н.Н. Цуканова «предполагает необходимость изучения не только процессуального порядка, но и особенностей организации и осуществления такой деятельности конкретными должностными лицами».

Если же определять производство по делам об административных правонарушениях как «порядок, регламентированный нормами административно-процессуального права»⁴ то может сложиться впечатление, что административно-процессуальные нормы всегда связаны с производством по делам об административных правонарушениях, но это не так. В противном случае можно было бы отождествить производство по делам об

³ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 19.

⁴ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 20-21.

административных правонарушениях с, например, надзорной функцией ОВД, что безусловно не допустимо.

Мы в данной работе склонны согласиться с мнением Н.Н. Цуканова о том, что под производством по делам об административных правонарушениях стоит понимать «регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность должностных лиц органов внутренних дел по сбору материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об административной ответственности за административное правонарушение, их рассмотрению, в необходимых случаях пересмотру принятого решения, как порядок данной правоприменительной деятельности и как систему административно-процессуальных отношений, складывающихся в ходе осуществления данной деятельности»⁵. На сегодняшний день данное определение наиболее полно отражает всю сущность и полноту данного термина. Теперь же, определившись с понятием производства по делам об административных правонарушениях мы можем с полной уверенностью заключить, что оно относится к внешним специальным функциям административной деятельности полиции.

Не менее важным остается вопрос, касающийся сущности и значения производства по делам об административных правонарушениях. Для начала необходимо разграничить две эти на первый взгляд схожие категории. Так, сущность в толковом словаре С.И. Ожегова⁶ определяется как «внутреннее содержание предмета, обнаруживающееся во внешних формах его существования», а значение в свою очередь определяется как «смысл, то, что данное явление, понятие, предмет значит, обозначает». Говоря простым языком, сущность — это непосредственно ядро, определяющее уникальность чего-либо. Значение же — это роль или функция чего-либо.

⁵ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 29.

⁶ Толковый словарь Ожегова : электронная библиотека. – URL: <https://slovarozhegova.ru>

В первую очередь определимся с сущностью производства по делам об административных правонарушениях, т.е. определим его внутреннее содержание:

- во-первых, производство по делам об административных правонарушениях — это разновидность юрисдикционной деятельности;
- во-вторых, производство по делам об административных правонарушениях представляет собой правоприменительный процесс, обеспечивающий реализацию норм административного права (Кодекса об административных правонарушениях и иных нормативно-правовых актов);
- в-третьих, такая деятельность имеет процессуальную форму, т.е. порядок действий должностных лиц четко установлен законом;
- в-четвертых, такая деятельность является гарантом законности, поскольку обеспечивает всестороннее и объективное исследование обстоятельств дела, защиту прав, а также вынесение обоснованного и справедливого решения;
- в-пятых, обеспечивается государственным принуждением (административно-правовое принуждение).

Что касается значения производства по делам об административных правонарушениях, то здесь мы должны установить какие оно преследует цели и какие функции выполняет.

Так, по мнению И.В. Иванова основная цель производства по делам об административных правонарушениях направлена на защиту:

- публичного интереса на нормальное и бесперебойное осуществление государственного и муниципального управления в Российской Федерации (далее – РФ), а, следовательно, значение производства по делам об административных правонарушениях заключается в гарантировании безопасности в сфере государственного и (или) муниципального управления.
- физических и юридических лиц от незаконного и необоснованного привлечения к административной ответственности, ограничения их прав и

свобод, т.е. основная функция производства по делам об административных правонарушениях носит правовосстановительный характер⁷.

Таким образом сущностью производства по делам об административных правонарушениях выступает то, что оно является разновидностью юрисдикционной деятельности, имеющее определенную административно – процессуальную форму, направленную на применение норм административного законодательства, гарантируя законность и используя при этом меры процессуально-правового принуждения.

Значение же производства по делам об административных правонарушениях обусловлено гарантированием безопасности в сфере государственного и (или) муниципального управления, а также в осуществлении правовосстановительной функции.

Итак, в данном параграфе нами было рассмотрено понятие производства по делам об административных правонарушениях, что означает «регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность должностных лиц ОВД по сбору материалов, необходимых для полной, своевременной и качественной реализации норм об административной ответственности за административное правонарушение, их рассмотрению, в необходимых случаях пересмотру принятого решения, как порядок данной правоприменительной деятельности и как систему административно-процессуальных отношений, складывающихся в ходе осуществления данной деятельности».

Помимо этого, нами разграничены такие категории как сущность и значение производства. Таким образом, сущность производства по делам об административных правонарушениях заключается в его особой юрисдикционной и правоприменительной природе, реализуемой в строгой

⁷ Иванов, В.И. Исследование назначения, цели, функции и задач производства по делам об административных правонарушениях / В.И. Иванов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2024. – №1. – С. 5.

процессуальной форме для обеспечения законности через государственное принуждение.

Значение данного производства определяется его целевой направленностью: оно служит гарантом безопасности в сфере государственного управления и выполняет правовосстановительную функцию, защищая права граждан и организаций.

1.2. Правовые основы участия полиции в производстве по делам об административных правонарушениях

Любая деятельность сотрудников правоохранительных органов регламентируется разного уровня нормативно-правовыми актами (далее – НПА). Административное производство не стало исключением. Бытует мнение, что сотрудники правоохранительных органов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях опираются исключительно на Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), однако это абсолютно не верно. Основным законом в Российской Федерации (далее РФ) безусловно провозглашена Конституция. Также административная деятельность регламентируется, международными нормативно-правовыми актами (в числе которых Международный пакт о гражданских и политических правах, Всеобщую декларацию прав человека, Конвенция о правах ребенка и др.) Федеральными законами, подзаконными актами, в частности постановлениями Правительства, законами субъектов РФ и др. Как отмечает Н.Н. Цуканов, институт производства по делам об административных правонарушениях не

всегда строится исключительно нормам КоАП в силу своей неоднородности⁸. Так, ярким примером выступает применение Арбитражного процессуального кодекса РФ при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, в частности, в отношении предпринимателей и лиц, осуществляющих иную деятельность. Помимо этого, порядок производства по делам об административных правонарушениях в отношении специальных субъектов нашел свое отражение в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральном законе от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Имеется упоминание о производстве по делам об административных правонарушениях и в ФЗоП, а именно в п.11 ст. 12 одной из обязанностей сотрудников ОВД является непосредственно производство по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, немаловажным аспектом выступает и то, что субъекты РФ также принимают законы, устанавливающие административную ответственность на своей территории. Так, например, Законом Красноярского края от 02.10.2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях» устанавливается ответственность за выгул собак в неотведенных для этого местах⁹. Целью законов субъектов РФ является урегулирование общественных отношений в рамках определенного субъекта, а не государства в целом. Подобный подход обеспечивает лабильность: законодатели могут оперативно вносить коррективы в правовое поле с учётом местной специфики.

⁸ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 30.

⁹ Об административных правонарушениях : закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 // СПС КонсультантПлюс

Это, в свою очередь, напрямую влияет на формирование правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях в регионе.

Важными при производстве по делам об административных правонарушениях являются и ведомственные НПА. Так, в соответствии с п. 6 Наставления, утвержденного приказом МВД России от 30.04.2012 № 389, на оперативного дежурного возложены обязанности по составлению протокола об административном правонарушении после доставления гражданина и установления его виновности¹⁰. Помимо этого, ему предоставлено право выносить определение о возбуждении дела и проведении административного расследования. Стоит отметить, что такие локальные НПА направлены не на появление у граждан прав или обязанностей, их цель в установлении требований к служебному поведению сотрудников ОВД в той или иной обстановке.

Кроме того, неподдельный интерес вызывают не совсем стандартные формы правового регулирования, такие как, например, правовой обычай. Однако, как замечает Н.Н. Цуканов, к административной деятельности полиции такая форма вряд ли имеет отношение, хотя исключать ее полностью также не стоит¹¹. На это указывает применение презумпции знания закона, хотя легально нигде не закреплённой, но при этом применяемой, в том числе и при решении вопросов о привлечении лиц к административной ответственности.

Кроме того, не стоит исключать и применение судебного прецедента при производстве по делам об административных правонарушениях.

¹⁰ Об утверждении наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : приказ МВД РФ от 30 апреля 2012 г. № 389 // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 33.

Также, Н.Н. Цуканов указывает на существование в системе правового регулирования правоохранительных органов на так называемые правовые позиции. В теории юриспруденции под данным термином принято понимать результат деятельности Конституционного Суда Российской Федерации (далее КС РФ), т.е. его решения. Тем не менее, сам КС РФ ссылается на принятые им решения как на источник права.

На правоприменительную практику в ОВД особое влияние оказывает использование сотрудниками негласных, но тем не менее действенных ведомственных шаблонов. Сила внутренних традиций такова, что сотрудники зачастую следуют укоренившимся внутри подразделения правилам, либо не будучи достоверно уверенными в законности, либо отдавая себе отчет в их недопустимости. Примечательно, что этот устойчивый разрыв между правовой теорией и служебной практикой внутри системы зачастую воспринимается как норма.

Вместе с тем, немаловажную роль в правовом регулировании производства по делам об административных правонарушениях играют и разъяснения высших органов судебной власти. Такая тенденция тянется со времен принятия Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР», где в 56 статье указано, что руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР должны признаваться обязательными для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. На сегодняшний день теория юриспруденции отталкивается от того, что основная задача обобщения судебной практики заключена не в противопоставлении НПА, а в их конкретизации и дополнении. Суды, обобщая практику, предлагают новые подходы к пониманию правовых норм, тем самым развивая право, а не создавая его заново.

Помимо прочего нельзя не упомянуть о несовершенстве правового регулирования в системе административной деятельности полиции, поскольку данная проблема напрямую связана с неэффективностью этой самой деятельности. Так, согласно судебной статистике, общее число пресечённых

административных правонарушений достигает примерно 4,9 млн, при этом количество вынесенных постановлений составляет около 4,7–4,8 млн, что означает, что десятки тысяч случаев не доходят до окончательного процессуального решения. Более 270 тыс. фактов отказа от медицинского освидетельствования свидетельствуют о проблемах в механизмах принуждения. Значительный объём правонарушений связан с отдельными категориями: свыше 600 тыс. — с участием иностранных граждан, сотни тысяч — с нарушениями в области дорожного движения и общественного порядка. При этом доля исполненных постановлений ниже общего числа вынесенных, что может означать проблемы на стадии исполнения наказаний. В совокупности — миллионы выявленных правонарушений, сотни тысяч случаев уклонения от процедур и заметный разрыв между выявлением и завершением дел — всё это указывает на то, что административная деятельность полиции, несмотря на масштаб, функционирует с определёнными потерями эффективности и требует оптимизации¹².

В свою очередь, в результате анкетирования, проведенного Н.Н. Цукановым среди руководящего состава территориальных правоохранительных органов, выяснилось, что среди сотрудников полиции преобладает точка зрения о том, что текущие законы не в полной мере защищают ее интересы и требуют обязательного пересмотра. Отсутствие надлежащих инструментов полиции приводит к её неэффективности, высоким финансовым затратам на её содержание, а в конечном счёте — к дискредитации государственной власти и потере доверия среди населения¹³.

Кроме того, КоАП не упоминает о необходимости привлечения понятых при отказе лица от подписания протокола, но практика требует их привлечения.

¹² Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]. — Агентство правовой информации. — URL: <https://stat.апи-пресс.рф>

¹³ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. — Красноярск, 2012. — С. 40.

Также, ключевое противоречие, вызывающее критику административного законодательства со стороны полиции, — это разрыв между правовой идеализацией и служебной реальностью. Кодекс предписывает вдумчивую, обоснованную работу с акцентом на профилактику и права граждан, в то время как реальная система нацелена на достижение количественных показателей любой ценой.

Как отмечает Н.Н. Цуканов, теоретически решение простое: адаптировать работу полиции к закону. На практике же юристы, как отмечал Бержель, иногда «выносят приговор закону», создавая противоречащую ему практику. Однако в России, с её исторической склонностью к «праву людей, а не праву закона», такие конфликты редко завершаются победой официального правового акта¹⁴.

Следовательно, «связь между качеством полицейской деятельности и качеством соответствующего законодательства нельзя назвать непосредственной, а попытки решить проблему низкой эффективности деятельности полиции только за счет бесконечного «латания дыр в законодательстве» достаточно часто носят популистский характер и лишь подрывают авторитет закона»¹⁵.

Таким образом, регулирование административной деятельности полиции носит комплексный характер и включает не только КоАП РФ, но и Конституцию, международные нормы, федеральные и региональные акты, ведомственные акты, а также правовые обычаи и судебную практику.

При этом возникает некое противоречие: законодательство ориентировано на защиту прав граждан, тогда как ведомственная система — на количественные показатели. Это усиливает разрыв между теорией и практикой, снижая эффективность правового регулирования. В итоге

¹⁴ Бержель, Ж.Л. Общая теория права : пер. с фр. / Ж.Л. Бержель ; под общ. ред. В.И. Даниленко. – М., 2000. – С. 140-141.

¹⁵ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 45.

повышение результативности полиции требует не только совершенствования законодательства, но и комплексных изменений всей правоохранительной системы.

1.3. Принципы осуществления административного производства

Под термином принципы в науке юриспруденции принято понимать базовые положения, определяющие главные правовые механизмы для ведения и разрешения дел в рамках того или иного процесса.

Применительно к административному производству, А.И. Каплунов выделяет следующий перечень таких принципов:

1. Законности;
2. Заинтересованности общественности;
3. Оперативности;
4. Охраны интересов личности и государства;
5. Гласности;
6. Объективной истины;
7. Равенства участников перед законом;
8. Национального языка;
9. Самостоятельности в принятии решения;
10. Ответственности уполномоченных органов и лиц за ненадлежащее ведение процесса¹⁶.

¹⁶ Каплунов, А.И. Административно-процессуальное право / А.И. Каплунов // СПб., 2015. – С. 18.

В теории встречаются иные подходы к классификации. Например, принцип «материальной истины» может формулироваться как «всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела». Ряд учёных дополняют перечень такими принципами, как экономичность и эффективность, доступность процесса. Особо подчёркивается, что для административного процесса более корректным является принцип не «равенства сторон» (характерный для гражданского судопроизводства), а именно равенства всех участников перед законом¹⁷.

Существуют также принципы, отражающие специфику отдельных видов административных производств:

- В нормотворческих производствах: судебный нормоконтроль, пропорциональность голосования, согласительные начала¹⁸.
- В правонаделительных производствах: координация процедур («принцип одного окна»), подача обращений через интернет или почту, переадресация в компетентный орган, возможность судебного обжалования¹⁹.
- В правоохранных производствах: беспристрастность лица, ведущего дело, презумпция невиновности, состязательность²⁰.

Кроме того, можно выделить принципы, характерные для узкоспециализированных производств. Например, для поощрительного — это добровольность, обоснованность, участие общественности, возможность заочного рассмотрения и неоспоримость решения. Для дисциплинарного — обязательность возбуждения дела при обнаружении проступка, свобода

¹⁷ Корнев, А.П. Административное право России / А.П. Корнев // М., 1996. – С. 214.

¹⁸ Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Павлушина. – Самара, 2005. – С. 174-175.

¹⁹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: Научное издание. / В.Д. Сорокин // Издательство Юридического института – СПб., 2002. – С. 225.

²⁰ Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 96.

выбора вида взыскания в рамках закона и достаточность доказательств виновности.

Таким образом, система принципов административного процесса является многоуровневой и включает в себя:

1. Общие принципы, закреплённые в законодательстве или вытекающие из конституционных норм.

2. Принципы, характерные для основных подсистем (правотворческой, правонадательной, юрисдикционной).

3. Специальные принципы, отражающие особенности конкретных видов производств (дисциплинарного, поощрительного и т.д.).

Предлагаем рассмотреть общие принципы более детально.

1. Законность — универсальное требование строгого соблюдения материальных и процессуальных норм всеми участниками производства.

2. Заинтересованность граждан — обеспечивается гарантиями их участия в управлении, например, через право иметь представителя в деле об административном правонарушении.

3. Оперативность — выражается в установлении законодательством процессуальных сроков как гарантии своевременной защиты прав.

4. Охрана интересов личности и государства — базируется на конституционной норме о высшей ценности прав человека и конкретизируется в отраслевом законодательстве.

5. Гласность — означает открытость процесса, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом, и включает право на доступ к информации, затрагивающей права граждан.

6. Объективная истина — обязывает орган исполнительной власти всесторонне и беспристрастно исследовать все обстоятельства дела для принятия обоснованного решения.

7. Равенство участников перед законом — гарантирует равные процессуальные возможности для защиты своих прав и интересов независимо от любых личных или социальных характеристик.

8. Национальный язык — обеспечивает право на использование родного языка и услуги переводчика за счет государства.

9. Самостоятельность в принятии решения — предполагает невмешательство вышестоящих органов в законные решения нижестоящих в пределах их компетенции.

10. Ответственность компетентных органов и лиц — устанавливает последствия за нарушения в процессуальной деятельности (например, дисциплинарная ответственность госслужащих).

Данные принципы могут быть прямо закреплены в конкретной норме или вытекать из совокупности процессуальных правил, обеспечивающих их реализацию на практике.

Таким образом, в данной главе определено понятие, сущность и значение производства по делам об административных правонарушениях как ключевой функции полиции. Нами было заключено, что данное производство является внешней специальной функцией административной деятельности ОВД. Его сущность заключается в особой юрисдикционной и правоприменительной природе: это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность, направленная на реализацию материальных норм об ответственности в строгой процессуальной форме, гарантирующей законность и основанную на государственном принуждении. Значение производства двойственно: оно служит гарантом публичной безопасности в сфере государственного управления и выполняет правовосстановительную функцию, защищая права и законные интересы граждан и организаций от необоснованных посягательств.

Кроме того, нами проанализирована сложная и многогранная система правового регулирования данного вида деятельности. Она не исчерпывается Кодексом РФ об административных правонарушениях, а представляет собой многоуровневый комплекс, включающий Конституцию РФ, международные акты, федеральное и региональное законодательство (включая законы субъектов об административных правонарушениях), ведомственные

нормативные акты МВД России, а также такие специфические формы, как руководящие разъяснения высших судов и сложившаяся правоприменительная практика. Ключевой проблемой, однако, является глубокий разрыв между законом и служебной реальностью, где решающую роль зачастую играют ведомственные шаблоны и количественные показатели, а не предписания КоАП РФ, что снижает эффективность правового регулирования и требует системных, а не только законодательных, изменений.

Систематизированы принципы административного производства, образующие трехуровневую структуру: 1) общие принципы (законность, равенство перед законом, гласность, оперативность и др.); 2) принципы, характерные для основных видов производств (правотворческого, правонаделительного, юрисдикционного); 3) специальные принципы отдельных производств (дисциплинарного, поощрительного). Эта система принципов выступает основой, определяющей основные начала, гарантии и направленность всей процессуальной деятельности, обеспечивая её соответствие требованиям справедливости, объективности и защиты прав.

Таким образом, административное производство по делам об административных правонарушениях в деятельности полиции представляет собой сложный, нормативно регламентированный вид правоохранительной деятельности. Его эффективное функционирование зависит от гармоничного сочетания чёткого нормативного закрепления, последовательной реализации фундаментальных процессуальных принципов и преодоления разрыва между правовыми предписаниями и реальной правоприменительной практикой.

ГЛАВА 2. СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ НА РАЗНЫХ СТАДИЯХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

2.1. Полномочия полиции на стадии возбуждения дела об административном правонарушении

Производство по делам об административных правонарушениях, как и любое другое делится на несколько стадий, т.е. последовательно взаимосвязанных этапах рассмотрения дела, каждый из которых имеет конкретны задачи, круг участников, процессуальное оформление и значение.

Вызывает интерес классификация, предложенная И.Я. Дюрягиным, где автор выделяет такие стадии производства по делам об административном правонарушении как:

1) установление фактических обстоятельств (установление фактической основы дела). Сюда относятся действия, касающиеся анализа фактов - доказательств, процесса доказывания и др., т. е. информации о фактах;

2) выбор и анализ норм права (установление юридической основы дела). Эту стадию образуют действия с самими юридическими нормами - нахождение точного текста нормативного акта, проверка его юридической силы, толкование акта и др. К данной стадии примыкают действия, связанные с восполнением пробелов в праве;

3) решение дела, выраженное в акте применения права. Здесь на основе анализа фактов и юридических норм выносится решение по юридическому

делу, которое выражается в правоприменительном акте. Решение облекается в определенную форму и практически проводится в жизнь²¹.

Не менее интересный подход к классификации стадий производства по делам об административных правонарушениях предложен профессором А.П. Шергиным, в которой выделяются следующие административно-процессуальные стадии:

- 1) первичные процессуальные действия;
- 2) рассмотрение дела по существу;
- 3) обжалование и пересмотр постановлений органов административной юрисдикции;
- 4) исполнение постановлений этих органов²².

Третья стадия - обжалование постановлений органов административной юрисдикции — является факультативной, зависящей от инициативы участников процесса.

В нашей работе мы будем опираться на современную юридическую литературу, в которой принято выделять четыре стадии административного производства, три из которых являются обязательными:

- возбуждение дела об административном правонарушении;
- рассмотрение дела об административном правонарушении;
- исполнение постановлений по делу об административном правонарушении.

А также факультативной – пересмотр постановлений/решений по делу об административном правонарушении.

На стадии возбуждения дела об административном правонарушении или, как предлагает называть её профессор Н.Н. Цуканов – «стадия подготовки материалов дела об административном правонарушении к рассмотрению», которая представляет собой первоначальную и основополагающую стадию

²¹ Дюрятин И. Я. Применение норм советского права / И.Я. Дюрятин // – М., 1973. – С. 50.

²² Шергин А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин // – М., 1979. – С. 90.

производства по делам об административных правонарушениях, сотрудники полиции реализуют комплекс властных полномочий, направленных на установление события и виновного лица, а также фиксацию обстоятельств дела и обеспечение возможности его последующего рассмотрения.

Так, ключевыми элементами данной деятельности являются:

1) Выявление правонарушений, осуществляемое, например, в рамках профилактических рейдов (оперативно-профилактических мероприятий) таких как «трезвый водитель», «тонировка», «нелегальный мигрант» и т.д. Кроме того, правонарушения выявляются посредством реагирования на обращения граждан, проведения проверочных мероприятий или непосредственного обнаружения противоправных действий сотрудником полиции. Эта деятельность служит юридическим основанием для начала процессуальных действий.

2) Не менее важным выступает составление протоколов об административных правонарушениях. В этой части стоит отметить, что данная деятельность является центральным процессуальным действием данной стадии. Протокол, т.е. процессуальный документ, фиксирующий факт административного правонарушения, формируется сразу после его обнаружения. Однако законодатель предусматривает исключения из этого общего правила. Если для возбуждения дела требуются уточняющие сведения об обстоятельствах события или об идентифицирующих признаках привлекаемого лица (физического или юридического), протокол должен быть составлен в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Особая процедура установлена для случаев, когда фактические обстоятельства нуждаются в дополнительном изучении (при проведении административного расследования протокол оформляется по его завершении).

Круг субъектов, уполномоченных на составление данного документа, строго регламентирован. Прежде всего, такое право делегировано должностным лицам тех государственных органов, которые в соответствии с

главой 23 КоАП РФ наделены полномочиями по рассмотрению дел данной категории, к которым относятся ОВД, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, налоговые органы, таможенные органы и др.

Стоит обратить внимание и на то, какие сведения обязательно должны найти свое отражение в протоколе об административном правонарушении. Ю.В. Бажукова предлагает условно делить их на три группы:

1. Сведения, связанные с закреплением обстоятельств совершения административного правонарушения (место, время совершения правонарушения, нормативный акт, предусматривающий ответственность за конкретное правонарушение, а также описание противоправных действий);

2. Сведения, характеризующие личность правонарушителя (фамилия, имя, отчество, возраст, семейное положение, род занятий, размер заработной платы, место жительства и работы);

3. Сведения, включающие в себя (дату и место составления протокола, данные о его составителе, фамилии и адреса свидетелей и потерпевших, если они имеются). Отсутствие информации о лице, составившем документ, влечёт его процессуальную недействительность, так как ставит под сомнение законность источника его происхождения²³.

Существенным нарушением порядка производства является опрос и оформление протокола в отношении лица, находящегося в состоянии опьянения. В данной ситуации физическое лицо лишено возможности адекватно давать объяснения, осознавать содержание предъявляемых претензий и удостоверить документ собственноручной подписью. Учитывая, что такие лица подлежат задержанию до момента вытрезвления, все процедурные действия, включая ознакомление с протоколом, должны быть перенесены на момент восстановления их дееспособности на что указано в

²³ Бажукова, Ю.В., Дрозд, А.О., Прохорова, О.В., Ухов, В.Ю., Хмара, А.М. Административное право: учебное пособие. / Ю.В. Бажукова, А.О. Дрозд, О.В. Прохорова, В.Ю. Ухов, А.М. Хмара. –СПб., 2015. – С. 237.

постановлении Конституционного Суда РФ от 17.11.2016 № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова»²⁴.

При совершении же правонарушения группой лиц протоколирование осуществляется в отношении каждого участника индивидуально. Составление сводного документа на всех нарушителей не позволяет корректно зафиксировать конкретную роль и вину каждого, а также лишает их отдельного права на предоставление персональных объяснений непосредственно в протоколе.

Стоит также отметить, что с 2025 года КоАП РФ обязывает направлять протокол об административном правонарушении и другие материалы дела об административном правонарушении в суд вместе с заявлением о привлечении лица к административной ответственности.

Соблюдение всех изложенных требований придаёт протоколу необходимую юридическую силу.

Напротив, документы, оформленные с нарушениями или небрежностью, подрывают гарантии законности и ущемляют конституционные права граждан.

3) Также, важнейшим элементом стадии возбуждения дела об административном правонарушении выступает применение мер обеспечения производства, регламентированных главой 27 КоАП РФ. К ним, в зависимости от характера правонарушения и поведения лица, могут относиться: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование на

²⁴ Постановление Конституционный Суд РФ от 17.11.2016 г. дело № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова» // СПС КонсультантПлюс

состояние опьянения, задержание транспортного средства, арест товаров, привод. В свою очередь Д.В. Пивоваров считает весьма разумным ввести в административное производство такую обеспечительную меру как обязательство о явке, состоящую в письменном обязательстве лица своевременно являться по вызовам уполномоченного должностного лица, органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении²⁵. Применение данной меры, по его мнению, способно обеспечить своевременное и правильное рассмотрение дела об административном правонарушении. В связи с этим Д.В. Пивоваров предлагает дополнить главу 27 КоАП РФ статьей, содержащей основания и процедуру применения меры обеспечения в виде обязательства о явке. Мы с данным мнением согласны, поскольку считаем эффективность данной меры весьма высокой при разрешении дела об административном правонарушении. Так, например, Кировским районным судом г. Красноярска гражданка Н. не явилась по повестке в отдел полиции для дачи объяснений без уважительной на то причины, за что была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.3 КоАП РФ²⁶.

Целью применения данных мер является пресечение правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола при невозможности сделать это на месте, а также обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления. Реализация этих полномочий должна строго соответствовать принципам законности, соразмерности и соблюдения прав граждан, гарантированных как КоАП РФ, так и Конституцией РФ, поскольку именно на данной стадии наиболее остро

²⁵ Пивоваров, Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.В. Пивоваров. – Омск, 2017. – С. 10.

²⁶ Постановление Кировского районного суда г. Красноярска от 25 февраля 2026 г. № 5-18/2026.

возникает риск нарушения прав личности со стороны публичной администрации.

Проблемы в правоприменительной деятельности, связанные с мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении, часто отмечаются исследователями в контексте того, что меры принуждения, имеющие одинаковое легальное название и единую фактическую сущность (принудительное ограничение свободы передвижения лица), регулируются различными нормативными актами и обладают разной процессуальной природой, что порождает коллизии и нарушает принцип единообразия правоприменения.

Наиболее ярко проблема прослеживается на примере такой меры, как «доставление». Согласно ст. 27.2 КоАП РФ — это мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Однако в ст. 13 Федерального закона «О полиции» (далее ФЗоП РФ) также закреплено право полиции доставлять граждан. Здесь мы наблюдаем, что название у мер одно, но цели различны.

Так, доставление по КоАП РФ — это принудительное препровождение физического лица (судна и других орудий совершения административного правонарушения) в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным, осуществляемое уполномоченными на то субъектами в возможно короткий срок.

Доставление же в рамках ФЗоП РФ рассматривается полицией не как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а как мера пресечения (направленная, в том числе, на сбор информации), что приводит к затягиванию сроков нахождения гражданина в служебном помещении без оформления процессуальных документов, предусмотренных КоАП РФ.

Аналогичная ситуация складывается с такой мерой, как «задержание». Административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) применяется для пресечения правонарушения и обеспечения рассмотрения дела. Максимальный срок — 48 часов (или до 3 часов по общему правилу).

Задержание подозреваемого (ст. 91 УПК РФ) — мера уголовно-процессуального принуждения, также ограничивающая свободу, но на срок до 48 часов.

Сущность данной меры заключается в физическом помещении лица в изолятор временного содержания или отдел полиции. Однако правовой статус лица (административно-задержанный или подозреваемый в преступлении) определяется субъективным усмотрением сотрудника, что создает почву для злоупотреблений.

В этом случае, законодателю стоит либо унифицировать терминологию, либо четко разграничить в КоАП РФ случаи, когда доставление является самостоятельной мерой принуждения, а когда — лишь фактическим действием, предшествующим применению иных мер.

Особого внимания в рамках данной проблематики требует вопрос о сроках задержания лиц в состоянии опьянения. С момента принятия КоАП РФ и до 2016 года действовала норма, согласно которой течение срока административного задержания для этой категории лиц начиналось только с момента их вытрезвления, что теоретически могло вести к его чрезмерной продолжительности.

Положение было пересмотрено после решения Конституционного Суда РФ, указавшего на его несоответствие основному закону и потребовавшего изменений в целях защиты прав граждан²⁷. В результате с 2017 года срок задержания для лиц в состоянии опьянения исчисляется с

²⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2016 г. Дело № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова» // СПС КонсультантПлюс.

момента вытрезвления, но при этом ограничивается 48 часами с момента фактического доставления.

Так, как нам кажется, законодатель попытался сбалансировать защиту личной свободы и интересы правоприменения, однако предел в 48 часов создаёт серьёзные трудности, особенно при делах с административным арестом, из-за нехватки времени на сбор доказательств и рассмотрение дела.

В свою очередь, обеспечительные меры, такие как, например, досмотр, формально имеют узкую цель, но на практике приводят к изъятию и иных запрещённых предметов, что расширяет их фактическое значение. Это создаёт противоречие между нормами и реальной практикой.

Сама же стадия возбуждения дела является ключевой, а её центральным элементом выступает протокол, правила составления которого строго регламентированы законом. При этом применение обеспечительных мер сопровождается такими проблемами как отсутствие единообразия регулирования и наличием жёстких сроков, осложняющих работу сотрудников.

Таким образом, данная стадия характеризуется противоречием между детальной регламентацией процедур и недостатками в регулировании обеспечительных мер, что влияет на эффективность производства по делам об административных правонарушениях и соблюдение прав граждан.

2.2. Полномочия полиции на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении

Рассмотрение дела — это ключевая стадия в процессе об административном правонарушении. На данном этапе уполномоченный орган

или должностное лицо анализирует материалы дела, устанавливает виновность лица и назначает ему соответствующее наказание. Однако, как справедливо отмечает Н.Н. Цуканов – «практическое значение принимаемых на данной стадии решений не ограничивается содержанием назначаемых административных наказаний. Оно прежде всего обусловлено официальным порицанием (официальной констатацией противоправности соответствующего деяния) действий (бездействия) виновного лица субъектом административной юрисдикции. При назначении административного наказания констатируется (хотя и далеко не в полном объеме) обоснованность примененных мер обеспечения, кроме того, решается вопрос об издержках по делу об административном правонарушении, определяется судьба изъятых вещественных доказательств, может вноситься представление об устранении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений»²⁸. Её фундамент составляет акт официального публичного порицания, посредством которого юрисдикционный орган констатирует противоправный характер действий или бездействия виновного.

Кроме того, в резолютивной части постановления решается комплекс сопутствующих вопросов: опосредованно подтверждается правомерность ранее применённых мер обеспечения производства, разрешается проблема судебных издержек и дальнейшей судьбы вещественных доказательств. Завершающим, профилактическим элементом может стать внесение представления об устранении обстоятельств, приведших к правонарушению.

Лица, имеющие право на рассмотрение дел об административных правонарушениях перечислены в Главе 23 и ст. 22.2 КоАП РФ. В их числе судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, сотрудники полиции, налоговые органы, таможенные органы и т.д.

²⁸ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 153.

В целом стадия рассмотрения дела об административном правонарушении включает в себя основные этапы, такие как: подготовка дела к рассмотрению, непосредственное рассмотрение, принятие решения по делу.

На первоначальном этапе лицо или орган, рассматривающее дело должно решить следующие вопросы:

1. Компетенция соответствующего органа по рассмотрению административного дела устанавливается через проверку его видовой и территориальной подведомственности, руководствуясь положениями главы 23 и статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В ситуации, если рассмотрение не входит в полномочия того субъекта юрисдикции, в который были направлены протокол и материалы, выносится определение о перенаправлении дела уполномоченной инстанции. При наличии так называемой двойной (альтернативной) подведомственности правом рассмотрения обладает тот субъект, которому материалы поступили первоначально;

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом (например, в случае родственных связей с привлекаемым к ответственности лицом, потерпевшим и др., если имеется возможность личной заинтересованности в исходе дела). В таком случае должностное лицо или орган обязаны заявить самоотвод. Заявление об этом подаётся председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

3. Правильность составленного протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Если протокол об административном правонарушении, протоколы о применении мер обеспечительного характера составлены не имеющим на то права лицом, либо в них имеются иные нарушения (например, отсутствуют подписи лица, в отношении которого ведётся производство по делу или понятых), дело

возвращается тому должностному лицу, которое их составило²⁹. С 2025 года в административном законодательстве появилось нововведение о том, что по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится определение в том числе и о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, при неправильном составлении протокола и оформлении других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела. Напомним, что ранее возвращение протокола было возможно только при подготовке дела к рассмотрению и не допускалось при рассмотрении дела по существу

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу, предусмотренные статьёй 24.5 КоАП РФ (отсутствие события административного правонарушения, отсутствие состава административного правонарушения, действия лица в состоянии крайней необходимости т.д.).

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу. При выявлении недостаточности доказательств судья или иное уполномоченное должностное лицо вправе вынести определение об истребовании дополнительных материалов. К ним могут относиться письменные пояснения, заключения экспертов и иные необходимые сведения.

6. На подготовительном этапе подлежит выяснению и вопрос о наличии ходатайств и отводов. Круг лиц, имеющих право заявлять ходатайства, определён законом (статьи 25.1–25.5.1 КоАП РФ) и включает участников, чьи интересы затрагиваются результатами рассмотрения.

Важным является вопрос, касающийся определения территориальной подведомственности дел об административных правонарушениях. В

²⁹ Россинский, Б.Ф., Старилов, Ю.Н. Административное право / Б.Ф. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М., 2010. – С. 826.

соответствии с НПА устанавливается она по месту совершения административного правонарушения, за исключениями, прямо предусмотренными законом, а именно:

1. Рассмотрение по месту жительства лица в случае, если оно заявило об этом ходатайство;

2. Рассмотрение по месту нахождения органа, проводившего административное расследование;

3. Обязательное рассмотрение по месту жительства лица для дел:

- находящихся в ведении комиссий по делам несовершеннолетних;
- о правонарушениях, совершённых в Антарктике.

4. Рассмотрение по месту нахождения органа, в который поступили материалы о правонарушениях, зафиксированных в автоматическом режиме (нарушения ПДД и региональных правил благоустройства).

Заслуживает внимания и вопрос, связанный с соблюдением процессуальных сроков рассмотрения дела. По общему правилу, установленному статьей 29.6 КоАП РФ, материалы должны быть рассмотрены в течение 15 дней с момента их поступления уполномоченному органу. Для дел, отнесённых к подсудности судьи, этот период увеличен до двух месяцев.

Указанные сроки могут быть продлены, но не более, чем на один месяц по решению судьи или должностного лица при наличии ходатайства участников процесса или необходимости в дополнительном изучении обстоятельств дела, за исключением случаев, прямо оговоренных законом.

Что касается непосредственного рассмотрения дела об административном правонарушении то оно, как правило, происходит в открытом режиме с участием привлекаемого лица, однако с 2025 года КоАП РФ допускает его осуществление дистанционно, при соблюдении следующих условий: обязательность присутствия лица признана судьей, органом или должностным лицом; объективная невозможность лица прибыть в суд лично; наличие технической возможности для организации дистанционного участия;

наличие ходатайства участника или по собственной инициативе судьи (органа, должностного лица).

Процедура рассмотрения, регламентированная КоАП РФ, является более упрощённой по сравнению с уголовным процессом. Она включает: представление должностного лица, объявление предмета разбирательства и установочных данных; проверку явки участников и разъяснение их прав, разрешение заявленных ходатайств и отводов; оглашение протокола, заслушивание сторон и исследование доказательств. Заслушивание заключения прокурора (при его участии).

При разбирательстве коллегиальным органом дополнительно составляется протокол рассмотрения дела в соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ.

Рассмотрение дела – это оценка всех данных о правонарушении и лице, его совершившем. На основании всей совокупности доказательств необходимо выяснить, было ли совершено правонарушение, виновно ли данное лицо, имеются ли обстоятельства, влияющие на степень и характер его ответственности. Орган, должностное лицо, рассматривающее дело, не связаны данным перечнем обстоятельств и обязаны выяснить все вопросы, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Завершающим этапом стадии рассмотрения дела является вынесение постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу.

Чаще всего выносятся постановления о назначении административного наказания. При определении меры наказания учитываются характер совершенного правонарушения, личность лица, привлекаемого к административной ответственности, степень его вины, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность. Если лицо совершило несколько нарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, то наказание налагается в пределах санкции, установленной за более серьёзное правонарушение.

Следует также отметить, что на данной стадии властный субъект наделяется дополнительными правами по назначению наказания ниже низшего предела, а также применять дополнительные меры принуждения к правонарушителю, такие как, например, возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

При малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, рассматривающее дело, вправе освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Однако на практике встречаются случаи ошибочного применения института малозначительности. Так, например, при изъятии у лица наркотического средства гашиш массой 0,22 грамма суд признал правонарушение малозначительным, сославшись на признание лицом, совершившим деяние вины; отсутствие вреда для других лиц; наличие у лица серьезного заболевания (гепатит С)³⁰. Однако, перечисленные обстоятельства, как справедливо указывает в своей работе М.В. Куцкель, в соответствии со ст. 4.2 КоАП РФ, относятся к смягчающим ответственность и не свидетельствуют о малозначительности деяния. Само по себе отсутствие вреда для третьих лиц не является критерием малозначительности, поскольку объектом посягательства выступает здоровье населения и общественная нравственность — охраняемые общественные отношения, вред которым причиняется вне зависимости от размера наркотического средства³¹.

³⁰ Постановление мирового судьи судебного участка № 18 Советского района г. Махачкалы 3-133/2013. URL: <https://bsr.sudrf.ru>.

³¹ Куцкель М.В. К вопросу о возможности признания малозначительным правонарушения, предусмотренного ст. 6.8 КоАП РФ / М.В. Куцкель // Административное право и процесс. 2023. № 2. – С.3.

Если у лица, в отношении которого рассматривается дело, были изъяты те или иные предметы, либо документы, в постановлении должен решаться вопрос об их дальнейшей судьбе, при условии, что не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации.

При вынесении судьёй постановления о назначении наказания в виде административного приостановления деятельности решается вопрос о мероприятиях, необходимых для обеспечения данного наказания, а при назначении наказания в виде принудительного административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства решается вопрос о помещении такого лица в специальное учреждение до момента реального исполнения назначенного наказания.

Постановление, вынесенное коллегиальным органом, принимается простым большинством голосов членов данного органа, присутствующих на заседании. Постановление подписывается судьёй, председательствующим на заседании коллегиального органа, должностным лицом, рассмотревшим дело.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Одновременно разъясняется порядок его обжалования. В отдельных случаях составление мотивированного постановления может быть отложено, однако резолютивная часть постановления должна быть объявлена немедленно по окончании рассмотрения дела.

Копия постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе, либо высылается указанным лицам.

Таким образом, стадия рассмотрения дела об административном правонарушении занимает главенствующее место в производстве по делам об административных правонарушениях, выполняя основную юрисдикционную функцию. Она не ограничивается назначением наказания, а представляет собой официальную правовую оценку и публичное осуждение противоправного поведения.

Данная стадия строго урегулирована и включает подготовительный этап (определение подведомственности, проверку материалов, рассмотрение ходатайств) и непосредственно разбирательство по существу. В ходе неё уполномоченный орган устанавливает обстоятельства дела, наличие состава правонарушения и степень вины лица.

Завершается стадия вынесением постановления — ключевого процессуального акта, которым либо назначается наказание, либо прекращается производство. Чёткая регламентация его принятия обеспечивает законность решения и защиту прав лица. Так, именно эта стадия играет решающую роль в обеспечении правопорядка и предупреждении правонарушений.

2.3. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: полномочия полиции и механизмы реализации

Третьей завершающей стадией производства по делу об административном правонарушении выступает стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Цель данной стадии заключается в воплощении в жизнь такого принципа, как неотвратимость наказания.

Отметим, что приводится в исполнение постановление о назначении административного наказания тем органом, а также должностным лицом, которые вынесли такое постановление, либо иным органом.

Так, например, сотрудники ОВД правомочны исполнять значительное количество наказаний, однако назначать могут лишь наказания в виде предупреждения и административного штрафа. Кроме того, сотрудники

полиции обязаны обеспечить исполнение постановлений о конфискации оружия, лишении права управления транспортным средством, об административном аресте, которые назначаются судьями.

Заслуживает внимания тот факт, что нормы, регламентирующие деятельность по исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях закреплены в отдельном разделе, а, следовательно, вынесены за пределы раздела IV КоАП РФ, устанавливающего нормы для производства по делам об административных правонарушениях в целом. В связи с этим, Н.Н. Цуканов акцентирует внимание на том, что «непосредственно в текст закона введен термин «производство по исполнению постановления о назначении административного наказания» (ст. 31.10 КоАП), а порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний не охватывается порядком производства по делам об административных правонарушениях (пп. 4, 5 ч. 1 ст. 1.3 КоАП)»³². Кроме того, Н.Н. Цуканов скептически относится к мнению ряда авторов о необходимости объединения IV и V КоАП РФ, аргументируя это тем, что, во-первых, в разделе V решаются задачи, отличные от тех, которые предусмотрены ст. 24.1 КоАП; во-вторых, там действуют иные принципы, установлены иные сроки; в-третьих, фигурируют иные участники. Так, например, «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, приобретает статус лица, привлеченного к административной ответственности». Кроме того, «правовая презумпция невиновности уступает место правовой презумпции законности правового акта, констатирующего виновность лица в совершении административного правонарушения»³³. А также «на деятельность соответствующих

³² Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 27-28.

³³ Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 28.

должностных лиц по исполнению административного наказания не распространяется ст. 24.5 КоАП РФ, определяющая обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении (действует ст. 31.7 КоАП)» и т.д. В свою очередь А.И. Каплунов уверен, что законодатель не исключает исполнение постановлений из системы производства по делу об административном правонарушении, что прямо следует из задач, закрепленных статьей 24.1 КоАП РФ, включая задачу по обеспечению исполнения. Выделение данной стадии в самостоятельный процессуальный раздел обусловлено её выраженной автономностью в сравнении с иными этапами. Эта самостоятельность исходит из специфики субъектного состава исполнительного производства, характера их полномочий, а также из особенностей правового режима различных административных наказаний.

Постановление подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу, а именно:

- а) после истечения срока, установленного для обжалования, если постановление не было обжаловано или опротестовано;
- б) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе или протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано;
- в) немедленно после вынесения, если решение по жалобе, либо протесту не подлежит обжалованию.

В том случае, если на постановление подана жалоба или же постановление опротестовано прокурором – его исполнение приостанавливается.

Кроме того, с момента вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, лицо, его совершившее официально становится правонарушителем, а само постановление должно быть обращено к исполнению (в течение трёх суток должно быть направлено в орган, должностному лицу, которые обязаны обеспечить его исполнение).

Однако стоит оговориться о том, что из этого правила есть исключения, касающиеся постановлений о применении меры наказания в виде предупреждения, а также в случаях назначения административного штрафа, налагаемого в упрощённом порядке.

Также законодатель допускает возможность отсрочки наказания в таких случаях как, например, болезнь правонарушителя, а в случае тяжёлого материального положения правонарушителя в случае наложения наказания в виде административного штрафа он может быть рассрочен до трех месяцев (за исключением иностранных граждан, а также лиц без гражданства если совместно с административным штрафом на них наложено наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства). Оформляется рассрочка или отсрочка в виде определения. Некоторые ученые предлагали оформлять решение об отсрочке постановлением или резолюцией на заявлении, другие - определением. Как отмечает О.М. Соловьева «законодатель правильно разрешил оформление в виде определения как промежуточного акта в производстве по делу»³⁴. Кроме того, рассрочка или отсрочка возможна по ходатайству заинтересованных лиц (ст. 31.8 КоАП РФ). Совершенно справедливо отмечает О.М. Соловьева, что «подобное уклончивое разрешение законодателя приводит к неопределённому кругу лиц, заинтересованных в разрешении данного вопроса. Представляется, необходимым процессуально закрепить круг тех лиц, которые имеют право вносить соответствующие ходатайства. Полагаем, что этот круг лиц будет соответствовать либо участникам производства (глава 25 КоАП РФ), либо, что вполне логично, состоять только лишь из лица, привлекаемого к ответственности». Мы склонны с этим мнением согласиться.

³⁴ Соловьева, О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.М. Соловьева. – Краснодар, 2004. – С. 152.

Что касается непосредственно порядка (механизма) исполнения постановлений, то здесь стоит исходить из каждого конкретного вида наказания. Предлагаем рассмотреть их более детально.

Исполнение предупреждения подразумевает оглашение постановления и вручение нарушителю его копии. Правонарушителю должно быть также разъяснена суть этой меры и правовые последствия ее применения. Устное предупреждение административным наказанием не является;

Исполнение наказания в виде административного штрафа. Административный штраф — наиболее распространённая мера наказания. Его уплата может быть добровольной или принудительной. Штраф подлежит добровольной оплате правонарушителем в 60-дневный срок через банковские учреждения. Для иностранных граждан, подлежащих выдворению, этот срок сокращён до одного дня. При отсутствии у несовершеннолетнего собственного дохода штраф взыскивается с его законных представителей.

При неисполнении постановления в установленный срок уполномоченный орган направляет материалы судебному приставу для принудительного взыскания. Параллельно инициируется процедура привлечения виновного лица к ответственности по статье 20.25 КоАП РФ за неуплату штрафа;

Исполнение постановления о конфискации. Осуществляется путём принудительного изъятия предмета у владельца с последующей передачей её в доход государства для реализации или уничтожения. Производить изъятие в соответствии с КоАП РФ вправе:

- судебные приставы-исполнители и сотрудники таможни — в общем случае;
- ОВД — при конфискации оружия и боеприпасов.

Лишение специального права. Исполняется путём изъятия или аннулирования соответствующего удостоверения (лицензии, разрешения). Так, лишение права управления происходит путем изъятия водительского удостоверения, удостоверения судоводителя или тракториста-машиниста; при

лишении права на охоту — аннулируется охотничий билет, а лишение права на оружие осуществляется аннулированием лицензии/разрешения с изъятием оружия и патронов. Организация исполнения данного вида административного наказания возлагается на надзорные органы (ГИБДД, ГИМС, охотнадзор, ОВД).

Срок лишения исчисляется со дня вступления постановления в силу. Уклонение от сдачи прерывает течение срока, который начинает исчисляться заново с момента фактического изъятия документов. По истечении срока документы возвращаются с определёнными условиями (сдача теоретического экзамена по ПДД) в случае лишения права управления транспортным средством);

Исполнение административного ареста возложено на ОВД. Арест приводится в исполнение немедленно после вынесения постановления. Порядок отбывания регулируется Федеральным законом «О порядке отбывания административного ареста» и Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста. Арестованные содержатся в специальных учреждениях ОВД, отдельно от других лиц. Перед помещением в камеру они подвергаются личному досмотру, дактилоскопированию и фотографированию. Срок ареста исчисляется с момента взятия под стражу. Время предварительного задержания засчитывается в этот срок.

В случае наличия исключительных обстоятельств, таких как тяжелая болезнь, чрезвычайная ситуация и т.д. судья может приостановить или вовсе прекратить исполнение ареста досрочно, при этом время приостановления в срок отбывания не засчитывается.

Исполнение административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации осуществляется пограничными органами или Федеральной службой судебных приставов в зависимости от того, кем вынесено решение.

В соответствии с действующим законодательством, решение о выдворении может быть принято не только судом, но и должностными лицами

органов внутренних дел, включая начальников территориальных органов (ст. 23.3 КоАП РФ).

Выдворение может осуществляться двумя способами:

- принудительная передача лица представителям иностранного государства;
- самостоятельный контролируемый выезд лица за пределы Российской Федерации.

Если выдворение назначено судом, его исполнением занимается Федеральная служба судебных приставов. Она организует выезд лица и передаёт его пограничным органам для фактического выдворения.

Если решение принято органами внутренних дел или связано с пограничным контролем, исполнение осуществляется пограничными органами.

Если международным договором предусмотрена передача лица другой стране, применяется процедура официальной передачи. Если такой порядок не установлен, используется контролируемый самостоятельный выезд. При необходимости иностранное государство уведомляется через установленные каналы связи.

Исполнение постановления о дисквалификации. Исполняется путем расторжения трудового договора (контракта) с дисквалифицированным лицом либо же путем внесения сведений о нем в специальный реестр.

Любое заинтересованное лицо может получить выписку из этого реестра в течение 5 дней с даты запроса.

Исполнение постановления об административном приостановлении деятельности. Производится немедленно путём опечатывания помещений, складов, касс и наложения пломб, а также путем применения иных мер, указанных в постановлении.

При этом запрещены действия, которые могут привести к необратимым последствиям для производства или объектов жизнеобеспечения.

Исполнение постановления о назначении обязательных работ. Организует и контролирует их исполнение служба судебных приставов. Виды работ и перечень организаций определяет местное самоуправление. Работы выполняются бесплатно, не более 4 часов в день;

Исполнение постановления о наложении запрета на посещение спортивных мероприятий. В соответствии с КоАП РФ такое постановление должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, при этом федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел ведет список лиц, которым назначен вышеуказанный вид административного наказания, в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Окончание исполнения постановления о назначении наказания является завершающим этапом производства по делу об административном правонарушении.

Правонарушитель считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6 КоАП РФ). Если в течение года со дня полного отбытия наказания лицо не совершит нового административного правонарушения, оно считается не подвергавшимся административному наказанию.

Стадия исполнения постановлений о назначении административных наказаний является завершающим и самостоятельным этапом производства по делам об административных правонарушениях. Её назначение заключается в обеспечении принципа неизбежности административной ответственности, что способствует восстановлению нарушенного правопорядка.

Особое значение имеет самостоятельный характер исполнительного производства, что подтверждается его закреплением в отдельном разделе КоАП РФ. Такая обособленность обусловлена спецификой участников данной стадии, отличием целей и принципов, а также особенностями процессуального

порядка. В частности, здесь действует презумпция законности вынесенного постановления, тогда как презумпция невиновности характерна для стадии рассмотрения дела. Кроме того, исполнительное производство имеет собственные сроки и порядок реализации процедур, отличающиеся от этапов административного расследования и разрешения дела.

Законодательство также чётко разграничивает компетенцию органов, назначающих административное наказание, и субъектов, отвечающих за его исполнение. Процедура реализации постановления напрямую зависит от вида назначенной санкции, что свидетельствует о многоуровневом и детально урегулированном характере исполнительного производства.

Одновременно правовое регулирование предусматривает инструменты, позволяющие учитывать положение лица, привлечённого к ответственности, при сохранении принципа неотвратимости наказания. К таким механизмам относятся отсрочка и рассрочка исполнения наказания, приостановление либо прекращение исполнения постановления при наличии исключительных обстоятельств, а также установленный законом порядок обращения постановления к исполнению.

Само же исполнение постановления в полном объёме и надлежащим образом является основанием для завершения производства по делу. Вместе с тем для лица, подвергнутого административному наказанию, сохраняется специальный период (1 год), в течение которого совершение нового правонарушения может повлечь более строгие правовые последствия.

Следовательно, стадия исполнения постановления представляет собой самостоятельный и четко регламентированный комплекс процессуальных действий, направленных на практическую реализацию административных санкций, защиту публичных интересов и соблюдение прав привлекаемого лица. Её отдельное нормативное закрепление и специальный порядок осуществления подчёркивают значимость данной стадии для достижения задач административной юрисдикции.

Подводя итог рассмотрению данной главы, следует отметить, что именно на стадии возбуждения дела формируется фактическая и процессуальная основа последующего производства, поскольку на этом этапе реализуются ключевые властные полномочия уполномоченных органов. Для данной стадии характерны следующие основные элементы:

- установление факта административного правонарушения, служащее основанием для начала процессуальной деятельности;
- оформление протокола об административном правонарушении как центрального процессуального документа, юридическая значимость которого определяется соблюдением установленных требований к его составлению, перечню уполномоченных должностных лиц и обязательным реквизитам.
- Применение мер обеспечения производства (доставление, задержание, досмотр и др.), направленных на пресечение правонарушения и обеспечение рассмотрения дела.

Важным является выявление проблем в регулировании обеспечительных мер: отсутствие единообразия в основаниях и исчислении сроков по сравнению со смежными отраслями законодательства (например, УПК РФ), противоречие между узкими формальными целями мер и более широкими практическими задачами правоприменения, а также процессуальные сложности, создаваемые установленными сроками (например, 48-часовой лимит задержания лиц в состоянии опьянения). Эти проблемы создают риски как для прав граждан, так и для эффективности производства в целом.

В свою очередь стадия рассмотрения дела является центральным этапом, выходящим за рамки простого назначения наказания и представляющим собой акт официальной правовой оценки и публичного порицания. Процедура включает: подготовительную фазу (определение подведомственности, проверка материалов, разрешение ходатайств и отводов); непосредственное разбирательство по существу, в ходе которого

всесторонне исследуются обстоятельства дела, устанавливаются событие, состав правонарушения и виновность лица.

Итогом стадии является вынесение мотивированного постановления — основного процессуального документа, который либо назначает наказание с учётом характера нарушения и личности виновного, либо прекращает производство. Строгая регламентация этой стадии обеспечивает законность, обоснованность итогового решения и гарантирует права привлекаемого лица.

Что же касается стадии исполнения постановлений, то она выступает завершающим этапом, целью которого является практическая реализация принципа неотвратимости наказания. Её самостоятельность обусловлена специфическим субъектным составом, специальными принципами (например, презумпция законности постановления) и специальным правовым режимом.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПОЛИЦИИ И ПУТИ ИХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

3.1. Типичные процессуальные нарушения и проблемы, возникающие при осуществлении административного производства

Производство по делам об административных правонарушениях будучи одной из форм реализации исполнительной власти в РФ требует неукоснительного соблюдения установленных процессуальных норм и порядка. Нарушение же этого порядка ведет к подрыву принципов законности и справедливости и влечет снижение эффективности в борьбе с правонарушителями.

Проанализировав научную литературу, а также судебную практику мы выявили наиболее часто встречаемые нарушения и ошибки, допускаемые сотрудниками ОВД при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

Первая группа ошибок встречается на начальной стадии административного производства, т.е. на стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Здесь типичной является ситуация, связанная с составлением протокола об административном правонарушении, а именно:

– составление протокола об административном правонарушении с существенными нарушениями такими как: отсутствие данных, прямо предусмотренные частью 2 статьи 28.2 КоАП РФ, к которым, например, относятся сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело, точное время и место составления протокола, разъяснение прав и обязанностей

участникам производства. Кроме того, административное законодательство требует подписания протоколов как лицом, составившим протокол, так и лицом, в отношении которого он составлялся. В этой части правонарушители нередко пытаются воспользоваться данной нормой в своих интересах.

Так, решением судьи Ужурского районного суда постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ, в отношении ФИО1, было решено оставить без изменения, а жалобу ФИО1 о признании недопустимым доказательством протокола об отстранении от управления транспортным средством, в котором отсутствует его подпись об ознакомлении его с правами со ст. 51 Конституции РФ и ст. 25.1 КоАП РФ, что нарушает его право на защиту - без удовлетворения. Свою позицию суд аргументировал наличием в протоколе соответствующей записи сотрудника об отказе ФИО1 от подписания протокола, что также подтверждается камерами видеонаблюдения³⁵.

В другом же случае, Верховный суд РФ в своем постановлении отменил все решения нижестоящих судов о признании ФИО1 виновным в совершении административного правонарушения ссылаясь на то, что в протоколе об административном правонарушении ему не были разъяснены положения статьи 25.1 КоАП РФ, статьи 51 Конституции Российской Федерации³⁶.

Кроме того, типичные процессуальные нарушения зачастую связаны с доказательственной деятельностью. Сюда относятся: оценка доказательств, полученных с нарушением закона (например, показания свидетеля, полученные под давлением, или использование результатов проверки, проведенной с превышением полномочий); неполное и не всестороннее

³⁵ Решение Ужурского районного суда Красноярского края от 16 октября 2023 г. Дело № 12-87/2023 обезличено. URL: <https://rospravosudie.com/>

³⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 13 августа 2021 г. Дело № 5-672/2019 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

исследование обстоятельств дела (игнорирование доказательств, представленных лицом, привлекаемым к ответственности).

Так, в своем решении суд исключил из дела об административном правонарушении показания двух свидетелей, поскольку последним не были разъяснены их права и обязанности, а также ответственность за дачу заведомо ложных показаний, чем была нарушена процедура, указанная в ст. 25.6 КоАП РФ³⁷.

Грубые нарушения допускаются и в части обеспечения прав лица, привлекаемого к ответственности. К ним относятся: невручение или несвоевременное вручение копии протокола и постановления; ненадлежащее извещение о времени и месте рассмотрения дела, что лишает лицо возможности подготовить защиту; отказ в предоставлении защитника.

Так, решением Арбитражного суда Забайкальского края было отменено постановление Читинской таможни о назначении административного наказания в связи с тем, что процедурные нормы КоАП РФ, регламентирующие порядок рассмотрения дела об административном правонарушении, предоставляющие ряд гарантий защиты прав лицам, в отношении которых ведется производство об административном правонарушении, а именно рассмотрение дела осуществлялось в отсутствие такого лица, кроме того надлежащие доказательства извещения лица о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении отсутствовали³⁸.

В части нарушений обеспечения прав лица, привлекаемого к ответственности также, как справедливо отмечает Е.Е. Новичкова, нередко случаются ситуации, когда участникам производства не представляется информации о совершении отдельных процессуальных действий, что,

³⁷ Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 5 июля 2023 г. № 5-1059/2023 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

³⁸ Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 4 августа 2025 г. дело № А78-109/2025 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

безусловно, нарушает их право на защиту. Ярким примером служит требование части 4 статьи 26.4 КоАП РФ, которая обязывает судью или должностное лицо, вынесших определение о назначении экспертизы, до его направления для исполнения ознакомить с этим документом привлекаемое лицо и потерпевшего. В ходе ознакомления им должны быть разъяснены ключевые процессуальные права, включая право на заявление отвода эксперту, ходатайство о привлечении конкретных специалистов и формулировку вопросов для экспертного исследования³⁹.

Примером может послужить решение Одинцовского городского суда, в котором заключение судебно-медицинского эксперта было признано недопустимым доказательством, поскольку лицо, в отношении которого велось производство по делу об административном правонарушении не было ознакомлено с постановлением о назначении экспертизы⁴⁰.

Также встречаются нарушения в порядке рассмотрения дела и вынесения постановления. Это рассмотрение дела неуполномоченным должностным лицом или органом; нарушение сроков рассмотрения, установленных статьей 29.6 КоАП РФ; отсутствие в постановлении обязательных реквизитов (мотивировочной части, указания на нормы закона) или наличие в нем внутренних противоречий. Отдельной ошибкой является несоблюдение правил о подсудности (подведомственности) дел.

Так, решением Кызылского районного суда постановление мирового судьи по делу об административном правонарушении в отношении В. отменить, дело направить на новое рассмотрение основанием чего послужило рассмотрение дела с нарушением правил территориальной подсудности⁴¹.

³⁹ Новичкова, Е.Е. Типовые ошибки, допускаемые сотрудниками полиции при производстве по делам об административных правонарушениях / Е.Е. Новичкова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – №4. – С. 82.

⁴⁰ Решение Одинцовского городского суда от 26 мая 2024 г. дело № 12-922/2024 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

⁴¹ Решение Кызылского районного суда Республики Тыва от 29 мая 2019 г. дело № 12-98/2019 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

Последствием перечисленных процессуальных ошибок, как становится ясно из судебной практики, становится отмена или изменение вынесенного постановления в вышестоящем органе или суде на основании статей 30.7, 30.17 КоАП РФ. Это не только сводит на нет результаты работы уполномоченных органов, но и дискредитирует саму систему административной юрисдикции, порождая правовой нигилизм граждан. Таким образом, строгое следование административной процедуре является не формальностью, а необходимым условием для вынесения законного и обоснованного правоприменительного акта.

Кроме того, анализируя научные труды Н.Н. Цуканова и иных учёных-административистов, мы пришли к выводу, что проблемы административного производства встречаются буквально на каждой его стадии.

Одна из первых проблем, с которой сталкивается правоприменитель на этапе возбуждения дела об административном правонарушении связана непосредственно с процедурой возбуждения дела. Согласно ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, процессуальное производство начинается с момента оформления одного из предусмотренных данной нормой документов (протокола осмотра места совершения административного правонарушения; составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и др.). Однако на практике нередки случаи, когда при очевидном наличии повода и достаточных данных, подтверждающих событие правонарушения, возбуждение дела приостанавливается из-за невозможности применить ни один из установленных процессуальных актов. Это обусловлено строгими условиями их использования. Так, например, протокол об административном правонарушении требует идентификации субъекта или объекта (например, транспортного средства); прокурорское постановление или материалы, полученные из иных государственных органов применимы лишь при наличии информации о нарушителе, а постановление прокурора или определение о

возбуждении дела с административным расследованием могут быть вынесены только в специально оговоренных законом случаях (ст. 28.1.1, 28.7 КоАП РФ).

Наиболее остро указанная проблема проявляется при рассмотрении сообщений о мелком хищении (ст. 7.27 КоАП РФ), когда факт правонарушения очевиден, однако лицо, его совершившее, не установлено. Так, например, на практике распространены ситуации, когда администрация магазина обращается в полицию с заявлением о краже товара, при этом факт хищения подтверждается видеозаписью с камер наблюдения, но личность правонарушителя на момент проверки не установлена. В подобных случаях должностное лицо не вправе отказать в возбуждении дела, поскольку событие правонарушения объективно подтверждено, однако и возбуждение дела об административном правонарушении затруднено, поскольку в силу ст. 28.2 КоАП РФ протокол составляется в отношении конкретного лица, данные о котором отсутствуют. В таком случае сотрудники опираются на совокупность положений Приказа МВД России от 29 августа 2014 г. №736 "Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах министерства внутренних дел российской федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях" и КоАП РФ, в результате чего проверка сообщения об административном правонарушении осуществляется в общий срок для всех обращений (30 суток), с учетом срока на возможную передачу по территориальности (7 суток), а также с учетом сроков давности, однако итоговый срок указывает начальник отдела на резолюции.

Кроме того, действующая редакция КоАП РФ не устанавливает конкретного срока для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в этом. Закон ограничивается регламентацией сроков для вынесения итоговых процессуальных решений, перечисленных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, а также общего срока рассмотрения обращения согласно Федеральному закону РФ № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской

Федерации» (не позднее 30 дней с даты регистрации и до 60 дней в исключительных случаях) и Приказу МВД России от 29.08.2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях». В связи с этим в доктрине административного права преобладает точка зрения, что такое промежуточное решение может быть принято в пределах общего срока давности привлечения к ответственности. По истечении этого срока производство по делу исключается.

Таким образом, в теории предложено осуществлять сбор материалов без формального возбуждения дела. Если в течение срока давности (например, двух месяцев) личность нарушителя не установлена, выносится определение об отказе в возбуждении дела в связи с истечением этого срока. Однако, как отмечает Н.Н. Цуканов, «к такому варианту не готовы ни сотрудники полиции, ни руководство органов внутренних дел, ни прокуратура, ни граждане. К тому же срок давности привлечения к административной ответственности (а соответственно, срок, в течение которого не принимается решение о возбуждении дела) может составлять один год»⁴².

Помимо этого, КоАП РФ разграничивает меры административной ответственности для граждан, должностных и юридических лиц, однако в данной системе прослеживается определённая коллизия. Так, примечание к статье 2.4 связывает статус должностного лица с выполнением соответствующих функций именно в момент совершения противоправного деяния. В результате возникает спорный вопрос: допустимо ли привлечение к ответственности лица, которое на момент совершения проступка обладало статусом должностного, но ко времени рассмотрения дела уже утратило его,

⁴² Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012. – С. 134.

например, в связи со сменой места работы. Для устранения коллизии определение требует корректировки: должностным следует считать лицо, совершившее правонарушение «при осуществлении соответствующих функций», а не того, кто формально обладает статусом на момент рассмотрения.

Помимо вышесказанного, правоприменители зачастую отказываются от возбуждения дела, считая его бесперспективным, например, когда штраф заведомо не будет уплачен (злостный неплательщик является инвалидом), а иные санкции неприменимы.

Есть также проблема, связанная с применением мер принуждения. Процедура применения мер пресечения, регламентированная главой 27 КоАП РФ, содержит внутренние противоречия, осложняющие её практическую реализацию. Например, требование ч. 1 ст. 27.9 КоАП РФ о сохранении конструктивной целостности транспортного средства при его досмотре вступает в конфликт с оперативной необходимостью, когда есть основания подозревать его использование в противоправных целях (например, для транспортировки взрывного устройства в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», допускающей проведение проверочных мероприятий и применение мер, необходимых для пресечения противоправной деятельности и обеспечения общественной безопасности), а водитель уклоняется от сотрудничества. В этой связи логичным представляется предложение связать условие досмотра не с формальной «целостностью», а с сохранением функциональности узлов и деталей. Однако это не снимает сопутствующих проблем, таких как вопрос финансирования услуг привлекаемого специалиста для вскрытия замков и отнесения этих расходов к процессуальным издержкам, особенно если подозрения не подтвердятся.

Аналогичная коллизия возникает и при личном досмотре, когда у задержанного за мелкое хулиганство обнаруживается предмет, по всем характеристикам схожий с пакетом наркотиков. Законодательство не

предоставляет четкого алгоритма действий в такой ситуации. В результате правовым основанием, освобождающим сотрудника от ответственности за возможный имущественный ущерб, становятся не нормы КоАП РФ, а общие положения Уголовного кодекса РФ об обстоятельствах, исключающих преступность деяния.

Кроме того, как указывает в своей работе Я.С. Сидоров – практика применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, в том числе по делам о незаконном обороте наркотиков характеризуется комплексом взаимосвязанных теоретических и практических противоречий. С одной стороны, данные меры играют ключевую роль в выявлении, пресечении и документировании правонарушений, обеспечивая эффективность административного производства, с другой — их реализация сопровождается значительной правовой неопределённостью. Это обусловлено наличием в законодательстве большого числа оценочных и обобщённых формулировок таких как «при необходимости», «в исключительных случаях», «при наличии достаточных оснований», которые не имеют чёткого нормативного раскрытия и допускают широкое усмотрение со стороны должностных лиц. В результате отсутствует единообразие правоприменительной практики: одни и те же меры в схожих ситуациях могут применяться по-разному либо не применяться вовсе.

Дополнительную сложность создаёт специфика правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, при которых на первоначальном этапе зачастую невозможно точно определить является ли деяние преступлением или правонарушением, что влияет на выбор правовых оснований и процессуальных средств. На практике это приводит к смешению норм различных отраслей законодательства, таких как КоАП РФ, ФЗоП РФ, Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», а также к формированию устойчивых, но не всегда формально закреплённых способов действий (например, замена процедуры изъятия досмотром).

Также следует отметить неоднородную практику применения отдельных мер административного воздействия. В частности, такие меры, как досмотр и доставление, используются значительно чаще, тогда как привод и изъятие применяются сравнительно редко. Подобная ситуация может указывать на зависимость правоприменительной практики от субъективного усмотрения должностных лиц, а также от специфики организационной деятельности правоохранительных органов.

Такие обстоятельства создают риски незаконного ограничения прав и свобод граждан, а также снижения эффективности борьбы с правонарушениями, связанными, в частности, с наркотиками. Отсутствие чётких критериев и обязанности мотивировать решения о применении мер обеспечения увеличивает такие риски и обуславливает необходимость научного исследования и выработки предложений по усовершенствованию правового регулирования и практики их применения.⁴³

Также в теории административного права имеются споры о целесообразности возврата материалов дела на доработку согласно ст. 28.8 КоАП РФ. Имеются предложения не возвращать протокол, а сразу прекращать производство по причине отсутствия состава правонарушения. Мы с данной позицией не согласны, поскольку хоть возврат действительно увеличивает длительность процедуры, он не превышает сроков давности и кардинально отличается от прекращения дела. Фактически, этот механизм является важным инструментом для повышения качества процессуальной работы, позволяя органу, выявившему нарушение, исправить ошибки, переквалифицировать деяние или даже прекратить производство. Отказ от такого исправления из-за формальных, легко устранимых недостатков не отвечает интересам ни правосудия, ни потерпевших.

⁴³ Сидоров Я. С. О некоторых характеристиках мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков (по материалам органов внутренних дел)/ Я.С. Сидоров // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2025. № 1. – С. 140-141.

Особую сложность представляют случаи, когда существенные недостатки, в частности неправильная квалификация, выявляются уже после принятия дела к производству. Хотя судья или должностное лицо не связаны выводом, изложенным в протоколе, они ограничены рамками предъявленного обвинения по аналогии с принципом, закрепленным ст. 252 УПК РФ. Верховный Суд РФ допускает переквалификацию при рассмотрении дела, но лишь на статью с единым родовым объектом, если это не ухудшает положение лица и не меняет подведомственность.

Следует также согласиться с позицией, что административный процесс подвергся чрезмерному упрощению, причем проблема заключается не в конструкции норм, а в устоявшихся подходах к их реализации на практике. Действующая, уже достаточно простая, процедура, предусмотренная КоАП, систематически не соблюдается, особенно на стадии рассмотрения дела.

Правоприменители из числа сотрудников ОВД стремятся к максимальному сокращению процесса. Рассмотрение дела часто сводится к формальной проверке документов, где основным, а иногда и единственным, источником информации выступает не свидетель или специалист, а составитель протокола. Типичной остается практика вынесения постановлений «в спешке», без изучения материалов, по устной подсказке коллег или руководства. В решениях практически отсутствуют распоряжения о процессуальных издержках или представления об устранении причин правонарушений.

Даже элементарные требования закона игнорируются: например, копия протокола не всегда вручается, а право лица на присутствие при рассмотрении своего дела нарушается почти в трети случаев, даже если оно задержано.

Кроме того, ни для кого не секрет, что оценка доказательств по делу об административном правонарушении предполагает анализ их достоверности, относимости, допустимости и достаточности для принятия законного решения.

Однако на практике отдельные виды доказательств фактически становятся обязательными. Например, для привлечения к ответственности по ст. 12.8 КоАП РФ за управление транспортным средством в состоянии опьянения требуется либо акт освидетельствования, либо акт медицинского освидетельствования. Однако, в правоприменительной практике возможно ситуация, когда доставить водителя в медучреждение невозможно (например, из-за удаленности).

Позиция Верховного Суда РФ по этому вопросу противоречива. С одной стороны, он допускает подтверждение факта опьянения иными доказательствами (например, показаниями свидетелей). С другой — указывает, что акт врача вытрезвителя (в случае нахождения лица в указанном учреждении) может быть достаточным доказательством, если у врача есть специальная подготовка, при этом не учитывая необходимость специального оборудования. Это создает правовую неопределенность и фактически освобождает правоприменителя от прямого требования ст. 27.12 КоАП РФ об обязательном освидетельствовании⁴⁴.

Представляется, что в случае объективной невозможности провести освидетельствование виновность может быть установлена иной совокупностью доказательств (объяснениями, записями и т.д.). Окончательный вывод об их достаточности остается на усмотрение субъекта, рассматривающего дело. Аналогичный произвол возникает при выполнении внутренних указаний, например, об обязательном предоставлении не менее двух свидетелей по каждому делу о мелком хулиганстве, что ведет к формализации доказывания.

Таким образом, проведенный анализ позволяет утверждать, что нарушения процессуальных норм на различных стадиях административного производства по делам об административных правонарушениях носят

⁴⁴ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2008 года : утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 28.05.2008 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 04.04.2026)

системный характер и существенно искают его правовую природу. Анализ правоприменительной практики позволяет выделить ряд распространённых нарушений: от технических недочётов при составлении процессуальных документов и ошибок в собирании доказательств до серьёзных нарушений прав лиц, привлекаемых к ответственности, а также несоблюдения правил подведомственности. Указанные недостатки взаимосвязаны и в совокупности приводят к общему отрицательному результату — отмене вынесенных решений судами вышестоящих инстанций.

Судебная практика наглядно показывает, что последствия подобных нарушений не ограничиваются рамками отдельных производств. Они негативно отражаются на доверии к органам исполнительной власти, снижают результативность административной деятельности и способствуют распространению правового нигилизма. В связи с этим соблюдение процессуальных требований следует рассматривать как необходимую гарантию законности, защиты прав и свобод граждан, а также эффективного достижения задач административного производства.

Проведённое нами исследование указывает на существование системных недостатков административного производства, проявляющихся на всех его этапах. Так, на стадии возбуждения дела одной из ключевых проблем является отсутствие надлежащего процессуального механизма для начала производства в ситуациях, когда факт правонарушения установлен, однако сведения о лице, его совершившем, отсутствуют (например, при бесконтактных способах хищения). В подобных ситуациях правоприменитель оказывается в правовой неопределённости, что нередко провоцирует формальное возбуждение дела либо необоснованный отказ в его возбуждении с целью соблюдения требований. Дополнительной проблемой выступает отсутствие в законодательстве чётко установленного срока для принятия решения о возбуждении дела, что также усиливает правовую неопределённость.

Трудности возникают и на последующих стадиях производства. В частности, правовое регулирование мер обеспечения, включая досмотр, содержит внутренние противоречия, вследствие чего сотрудники вынуждены выбирать между строгим соблюдением формальных процедур и необходимостью оперативного реагирования, зачастую ориентируясь на положения уголовного законодательства. Вместе с тем процедура возврата материалов дела для устранения недостатков продолжает выполнять значимую функцию, позволяя устранять процессуальные ошибки и повышать качество административной деятельности.

Ключевой проблемой всего производства является его тенденция в сторону упрощения и формализации. Рассмотрение дел часто сводится к поверхностной проверке, а доказывание — к использованию минимального набора документов, в то время как права участников систематически нарушаются. Таким образом, системные ошибки и упрощенческий подход к реализации норм КоАП РФ не только затрудняют вынесение законных решений, но и дискредитируют саму систему административной юрисдикции, требуя комплексных законодательных и организационных изменений.

3.2. Предложения по совершенствованию правового регулирования и правоприменительной практики

Выявленные нами в ходе исследования проблемы и типичные нарушения в административном производстве свидетельствуют о необходимости комплексного совершенствования как его нормативной базы, так и организационных аспектов. Совершенствование должно быть направлено на достижение баланса между эффективностью государственного

принуждения, неукоснительным соблюдением процессуальных гарантий прав личности и внедрением современных технологий. Предлагаемые меры можно поделить на несколько групп по основным направлениям.

1. Совершенствование нормативно-правового регулирования и усиление ведомственного контроля.

Прежде всего, необходимо устранить правовую неопределённость, связанную с использованием в нормах КоАП РФ оценочных формулировок таких как «в случае необходимости» (ч.1 ст. 27.7, чч. 4 и 9 ст. 27.10 КоАП РФ), «в исключительных случаях» (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ) и др. Так как отказаться от них невозможно, целесообразно закрепить обязанность должностных лиц указывать мотивы применения мер обеспечения производства. Это позволит повысить обоснованность принимаемых решений и снизить риск произвольного ограничения прав граждан.

Не менее важным направлением является совершенствование стадии возбуждения дела об административном правонарушении. В настоящее время отсутствует чёткая процессуальная форма действий в ситуациях, когда событие правонарушения установлено, но лицо, его совершившее, не определено. В связи с этим нам кажется целесообразным закрепить в КоАП РФ процедуру предварительной проверки сообщений о правонарушениях с указанием её конкретных сроков, а также установить перечень допустимых на ней процессуальных действий.

Не менее важным является повышение качества правоприменительной деятельности. Для этого необходимо обеспечить строгое соблюдение процессуальных норм, требований к оформлению документов, а также прав лиц, привлекаемых к административной ответственности. Достижению данной цели будет способствовать усиление ведомственного контроля и повышение уровня профессиональной подготовки сотрудников.

Кроме того, следует преодолеть тенденцию к формальному и упрощённому рассмотрению дел. Производство по делам об административных правонарушениях должно осуществляться с соблюдением

принципов всесторонности, полноты и объективности, а не сводиться к формальной проверке материалов.

Особое значение имеет обеспечение права лица на защиту и его участие в рассмотрении дела. В частности, мы предлагаем закрепить обязанность вручения копий процессуальных документов под расписку либо с использованием электронных средств фиксации, усилить контроль за надлежащим извещением участников производства, а также предусмотреть ответственность должностных лиц за нарушение права на защиту.

2. Цифровизация и внедрение информационных технологий.

Необходимо создать и внедрить федеральную платформу, интегрированную с базами данных МВД, судов, судебных приставов. В систему в обязательном порядке должны вноситься все процессуальные действия: от составления протокола и вынесения постановления до его обжалования и исполнения⁴⁵. Это позволит решить сразу несколько проблем, в т.ч.:

- Исключить возможные ошибки в принятии решений.
- Обеспечить автоматический контроль за соблюдением процессуальных сроков.
- Предоставить гражданам возможность в личном кабинете отслеживать статус дела, получать электронные копии документов и уведомления.
- Сформировать единую доказательственную базу с возможностью прикрепления фото- и видеофиксации, электронных заключений.
- Расширить применение электронного документооборота.

3. Организационные меры и повышение квалификации сотрудников.

В первую очередь необходимо отказаться от практики оценки деятельности подразделений и конкретных сотрудников по количественным показателям (числу составленных протоколов, сумме взысканных штрафов).

⁴⁵ Троян, Н. А. Предложения по совершенствованию системы применения цифровых технологий в нормотворческих и правоприменительных процессах / Н.А. Троян // Мониторинг правоприменения. – 2021. – №4. – С. 86-87.

Критериями должны стать качество процессуальных документов, отсутствие отмененных постановлений вышестоящими инстанциями, соблюдение сроков и прав участников производства.

Внедрение обязательного специализированного обучения также позволит сделать деятельность органов исполнительной власти в сфере административного производства более эффективной и качественной. Программы профессиональной подготовки и регулярного повышения квалификации для сотрудников, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, должны быть переориентированы с теоретического изучения норм на практику. Например, большее внимание может быть направлено на разбор типичных процессуальных ошибок на основе реальных случаев из судебной практики; отработку навыков корректного составления протоколов, оформления доказательств, проведения процессуальных действий с соблюдением всех гарантий; освоение работы в новых электронных системах и с мобильными приложениями и т.д.

Так, например, в Европейских странах популярна такая система обучения, как Range Training System (далее MILO), которая представляет собой международно признанную систему симуляционного обучения сотрудников правоохранительных органов, ориентированную на развитие тактического суждения и принятия решений в условиях реальных и стрессовых ситуаций. Система включает в себя различные ситуации, направленные на обучение взаимодействию с гражданами, например, общению в профилактических целях, а также урегулированию разгоревшихся конфликтов, что всесторонне готовит сотрудников к оперативной деятельности полиции в рамках действующего законодательства. MILO позволяет моделировать сложные ситуации, требующие оценки обстановки,

выбора нужной тактики, а также соблюдения принципов законности и соразмерности⁴⁶.

Следовательно, для преодоления существующих сегодня проблем в части административного производства по делам об административных правонарушениях необходим комплексный подход, объединяющий и оптимизацию законодательства, и цифровизация производства по делам об административных правонарушениях, а также кадровое усовершенствование.

Только комплексная реализация мер, направленных на повышение эффективности принуждения и гарантии прав личности, позволит повысить законность, обоснованность и общественное доверие к административной деятельности полиции.

⁴⁶ FAAC Incorporated. MILO Range Training System: Use-of-Force and Simulation Training Solutions. URL: <https://www.faac.com/milo/solutions/use-of-force-training>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного нами исследования было установлено, что производство по делам об административных правонарушениях в деятельности ОВД представляет собой сложный вид правоохранительной деятельности. Его нормативное регулирование образует многоуровневую систему, включающую в себя Конституцию РФ, международные акты, федеральное и региональное законодательство, ведомственные нормативные акты МВД, а также правоприменительную практику. Основой для данной деятельности служат основополагающие принципы, которые определяют само производства, обеспечивая его справедливость и объективность.

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях имеет строгое нормативное закрепление. Однако в ходе анализа нами было выявлено, что здесь имеется значительное количество разного рода проблем, одна из которых проявляется в разрыве между законом и служебной реальностью, где зачастую берут верх ведомственные клише и количественные показатели в ущерб предписаниям законодательства. Это, вместе с процессуальными нарушениями и негативными особенностями в части мер обеспечения, значительно подрывает эффективность правового регулирования, приводя к массовой отмене судебных решений и снижению общественного доверия.

Таким образом, эффективное производство по делам об административных правонарушениях зависит от сочетания трёх факторов: 1) чёткого нормативного регулирования; 2) реализации основополагающих принципов на всех стадиях; 3) преодоления противоречия между правовыми предписаниями и реальной практикой.

Для реализации этой цели требуется комплексное совершенствование деятельности по всем направлениям: совершенствование нормативной базы, цифровизация производства и организационно-кадровые меры. Комплексное применение предложенных мер, ориентированных на достижение баланса

между эффективностью государственного принуждения и обеспечением прав личности, будет способствовать укреплению законности, повышению обоснованности принимаемых решений и росту общественного доверия к административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС КонсультантПлюс.
2. О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СПС КонсультантПлюс.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
5. Об организационных мерах по ведению списка лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения : Приказ МВД России от 14 января 2014 г. № 14 // СПС КонсультантПлюс.
6. Об утверждении наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан : Приказ МВД РФ от 30 апреля 2012 г. № 389 // СПС КонсультантПлюс.
7. Об административных правонарушениях : закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 // СПС КонсультантПлюс.
8. О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005г. № 5 // СПС КонсультантПлюс.
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2016 г. Дело № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5

Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова» // СПС КонсультантПлюс.

Монографии, учебники, учебные пособия

10. Бажукова, Ю.В., Дрозд, А.О., Прохорова, О.В., Ухов, В.Ю., Хмара, А.М. Административное право: учебное пособие. / Ю.В. Бажукова, А.О. Дрозд, О.В. Прохорова, В.Ю. Ухов, А.М. Хмара. –СПб., 2018.

11. Дюрягин И. Я. Применение норм советского права / И.Я. Дюрягин // – М., 1973.

12. Каплунов, А.И. Административно-процессуальное право / А.И. Каплунов // СПб., 2015.

13. Коренев, А.П. Административное право России / А.П. Корнеев // М., 1996.

14. Россинский, Б.Ф., Старилов, Ю.Н. Административное право / Б.Ф. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М., 2010.

15. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: Научное издание. / В.Д. Сорокин // Издательство Юридического института – СПб., 2002.

16. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел / Н.Н. Цуканов. – Красноярск, 2012.

Научные публикации и статьи в иных периодических изданиях

17. Афанасьев, А. Ю., Репин, М. Е. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию. / А.Ю. Афанасьев, М.Е. Репин // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – №8

18. Иванов, В.И. Исследование назначения, цели, функции и задач производства по делам об административных правонарушениях / В.И. Иванов // NB: Административное право и практика администрирования. – 2024. – №1.

19. Куцкель М.В. К вопросу о возможности признания малозначительным правонарушения, предусмотренного ст. 6.8 КоАП РФ / М.В. Куцкель // Административное право и процесс. 2023. – № 2.

20. Новичкова, Е.Е. Типовые ошибки, допускаемые сотрудниками полиции при производстве по делам об административных правонарушениях / Е.Е. Новичкова // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. – 2022. – №4.

21. Сидоров Я. С. О некоторых характеристиках мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков (по материалам органов внутренних дел)/ Я.С. Сидоров // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2025. — № 1.

22. Троян, Н. А. Предложения по совершенствованию системы применения цифровых технологий в нормотворческих и правоприменительных процессах / Н.А. Троян // Мониторинг правоприменения. – 2021.– №4.

23. Шергин, А.П. О концепции административной политики / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы международной научно-практической конференции. – М., 2003.

Авторефераты и диссертации

24. Павлушина А. А. Теория юридического процесса: проблемы и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.01 / А.А. Павлушина. – Самара, 2005.

25. Пивоваров, Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Д.В. Пивоваров. – Омск, 2017.

26. Соловьева, О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / О.М. Соловьева. – Краснодар, 2004.

27. Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. ... канд. юрид.наук. — М., 2003.

Интернет-ресурсы

28. Министерство внутренних дел Российской Федерации. – URL: <https://мдв.рф>
29. Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации. – URL: <http://www.cdep.ru/>
30. КиберЛенинка : научная электронная библиотека. – URL: <https://cyberleninka.ru>
31. Росправосудие. – URL: <https://rospravosudie.com>
32. Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <http://sudact.ru>
33. Znanium : электронно-библиотечная система. – URL: <http://znanium.com/>
34. eLIBRARY : научная электронная библиотека. – URL: <https://elibrary.ru/>
35. Судебная статистика РФ. – URL: <https://stat.апи-пресс.пф/stats>
36. Юрайт : образовательная платформа. – URL: <https://urait.ru>
37. Толковый словарь Ожегова : электронная библиотека. – URL: <https://slovarozhegova.ru>
38. Судебная статистика РФ. — Агентство правовой информации. — URL: <https://stat.апи-пресс.пф>
39. FAAC Incorporated. MILO Range Training System: Use-of-Force and Simulation Training Solutions. URL: <https://www.faac.com/milo/solutions/use-of-force-training>

Эмпирические материалы

40. Постановление Верховного Суда РФ от 21 августа 2017 г. дело № 41-АД17-20 обезличено. URL: <https://base.garant.ru>
41. Постановление Верховного Суда РФ от 13 августа 2021 г. Дело № 5-672/2019 обезличено. URL: <https://sudact.ru>
42. Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 5 июля 2023 г. № 5-1059/2023 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

43. Решение Арбитражного суда Забайкальского края от 4 августа 2025 г. дело № А78-109/2025 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

44. Решение Ужурского районного суда Красноярского края от 16 октября 2023 г. Дело № 12-87/2023 обезличено. URL: <https://rospravosudie.com/>

45. Решение Кызылского районного суда Республики Тыва от 29 мая 2019 г. Дело № 12-98/2019 обезличено. URL: <https://sudact.ru>

46. Постановление Кировского районного суда г. Красноярска от 25 февраля 2026 г. № 5-18/2026 обезличено.

47. Решение Одинцовского городского суда от 26 мая 2024 г. дело № 12-922/2024 обезличено. URL: <https://sudact.ru>