

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Особенности административно-юрисдикционной деятельности
полиции»

Выполнил: Нигметзянов Раиль Федаилевич
(фамилия, имя, отчество)

Правоохранительная деятельность, 2018г., 382гр.
(специальность, год набора, № группы)

Руководитель:
Кандидат педагогических наук, доцент
(ученая степень, ученое звание, должность)
Романюк Владимир Станиславович
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:
Заместитель командира полка (по службе)
патрульно-постовой службы полиции
Управления МВД России по г. Казани
подполковник полиции
(должность, специальное звание)
Алиулов Илмир Иршатович
(фамилия, имя, отчество)

К защите

(допущена, дата)
Начальник кафедры
Аллиулов Рашид Рахимуллович

Дата защиты: «__» _____ 2024 г.

Оценка _____

Казань 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ.....	7
§1. Понятие и содержание административной юрисдикции в Российской Федерации.....	7
§2. Сущность и правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности полиции	14
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ПОЛИЦИИ	21
§1. Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в полиции	21
§2. Организация производства по делам об административных правонарушениях в полиции	31
ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ.....	53
§1. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан	53
§2. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции в области дорожного движения	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	69
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	74

ВВЕДЕНИЕ

В современный период времени наукой так и не было выработано однозначного и четкого понимания института административной юрисдикции как части административного процесса.

На связанные с этим проблемы неоднократно указывал Президент Российской Федерации В.В. Путин: "...мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать ту норму, которая кажется ему наиболее приемлемой"¹.

Учеными высказываются самые различные мнения по вопросам системы административного процесса, места административной юрисдикции в нем, выявления правовой природы административно-юрисдикционных производств. В этом смысле весьма актуальным является вопрос определения границ между реализуемыми административными процедурами и административно-юрисдикционной деятельностью, осуществляемой органами внутренних дел посредством различных административно-юрисдикционных производств.

Полиция в правовом государстве в силу возложенных на нее законом полномочий является одновременно и органом административной юрисдикции, призванным разрешать дела об административных правонарушениях. Двойственный характер этой деятельности (управленческий и юрисдикционный) и ее назначение определяют роль и правовой статус полиции как специализированного субъекта административной юрисдикции. Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена тем, что в настоящее время не определены в полной мере объем и пределы

¹ Сетевые ресурсы Президента России. Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36350/page/1> (дата обращения: 17.02.2024).

юрисдикционной деятельности полиции. Кроме того, в связи с реформированием современного административного законодательства существует необходимость в выявлении процессуальных проблем в административно-юрисдикционной деятельности полиции.

С помощью административно-юрисдикционных производств осуществляется применение мер административной ответственности, а также других мер административного принуждения. В ходе производства по жалобам граждан осуществляется восстановление их прав, возмещается причиненный им имущественный ущерб. Административно-процессуальные нормы дают возможность полиции реализовать свои задачи и функции в сфере обеспечения правопорядка и защиты прав граждан, в связи с чем рассмотрение обозначенной проблемы, формулирование на этой основе предложений будут способствовать совершенствованию административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления полицией административно-юрисдикционной деятельности.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность полиции, практика применения этих норм.

Цель работы состоит в исследовании административно-юрисдикционной деятельности полиции и выявлении ее особенностей.

В соответствии с поставленной целью выделяются следующие задачи:

1. Раскрыть понятие и содержание административной юрисдикции в Российской Федерации.
2. Рассмотреть сущность и правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности различными структурными подразделениями полиции РФ.

3. Исследовать основные и наиболее существенные принципы организации производства различными структурными подразделениями полиции по делам об административных правонарушениях.

4. Определить способы организации и реализации производства полицией по делам об административных правонарушениях.

5. Выявить проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности различными структурами полиции по практическому обеспечению конституционных прав граждан, а также их свобод.

6. Проанализировать проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции в области государственной организации безопасности дорожного движения.

В работе использовались действующие нормативные акты, судебная практика, научная литература таких известных ученых правоведов как Д.Н. Бахрах, О.И. Бекетов, О.В. Гречкина, А.С. Дугенец, О.С. Иоффе, А.Е. Лунев, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, А.П. Шергин и другие.

Практическая и теоретическая значимость работы заключается в возможности использования содержащихся в ней выводов и рекомендаций для совершенствования законодательства, регулирующего административно-юрисдикционную деятельность органов внутренних дел (полиции), а также в правоприменительной практике.

Методологическую основу работы составляют общие и частные методы исследования, в том числе: историко-юридический, сравнительно-правовой, теоретико-прогностический, метод системного анализа и обобщения нормативных правовых и практических материалов.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена предметом, объектом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех

глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

§ 1. Понятие и содержание административной юрисдикции в Российской Федерации

Проблема определения административной юрисдикции в теории права по сегодняшний день не разрешен в полной мере. Всё еще имеются признаки относительно слабого теоретического познания, что в свою очередь не позволяет развить и законодательные аспекты административной юрисдикции. Дискуссии на указанную тему идет с начала XX века¹. В научной юридической литературе различают следующие периоды разработки понятия и содержания административной юрисдикции. Первый период развивался до начала Великой Октябрьской социалистической революции 1917 г.

В.М. Гессен, С.А. Корф, Н.М. Коркунов и другие российские ученые доказывали необходимость его совершенствования посредством учреждения системы органов административной юстиции². В 1873 г. известный ученый-государствовед И.Е. Андреевский упоминает институт административной юстиции в своей статье об административных судах³. Также является интересным мнение А.И. Елистратова. По Елистратову А.И. институт административной юстиции и юрисдикции для граждан, т.е. для физических лиц в своем развитии является "публично-правовой гарантией". Согласно

¹ Петров Г.И. Сущность советского административного права. М., 1959; Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. N2. С. 62; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 81.

² Юсупов В.А., Мельников В.А. Некоторые проблемы развития административного процесса на современном этапе // Актуальные проблемы административного права России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Омск, 1999. С. 43.

³ Андреевский И.Е. Административный суд. // Русский энциклопедический словарь И.Н. Березина. СПб., 1910. Т. I.

мнению А.И. Елистратова административная юстиция и юрисдикция является также способом «защиты своих прав и свобод»¹.

С другой стороны исследователи и ученые А.С. Сухоплюев, М.С. Берцинский, К.Н. Носов, А.С. Турубинер, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская, О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский, И.А. Галаган полагали, что нет необходимости в специальных органах административной юстиции². Они считали, что в новом общественно-политическом и государственном строе взаимоотношения гражданина и органов государственного управления будут гармоничными и поэтому нет смысла в развитии административной юстиции.

В начале 60 - 70-х гг. появились новые базовые теоретические работы таких ученых, как А.Е. Лунев, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, В.М. Манохин, Ю.М. Козлов, Д.Н. Бахрах, А.П. Коренев, А.П. Шергин, С.И. Котюргин, в которых устанавливался доктринальный подход к данной проблеме³.

Следующий важный период (начало XXI в.) связан с появлением монографических исследований А.С. Дугенца, В.Д. Сорокина, М.Я. Масленникова, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова, Е.Г. Лукьяновой, С.Н. Махиной, И.В. Пановой, Б.В. Россинского и др.⁴. В большей части этих

¹ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 301.

² Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. 1949. С.72; Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. М., 1952. С. 69; Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. М., 1961. С.46; Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР. Воронеж, 1970. С. 73.

³ Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С.45; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 81; Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. СПб., 1968. С.83; Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 72; Коренев А.П. Кодификация советского административного права. М., 1970. С.83; Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. Пермь, 1971. С.41; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1989. С. 29.

⁴ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 47; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. Киров, 2001. С.102; Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С.76; Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2003. С.61.

исследований доказываается важность и целесообразность развития системы административной юстиции. О.В. Гречкина, А.С. Дугенец, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Старилов, О.И. Бекетов, В.Н. Опарин, П.И. Кононов, А.И. Каплунов указали основное направление развития теории подотрасли административного права - полицейского права и процесса¹.

В то же время очевидно, что до сих пор отрасль административно-процессуального права не получила официального признания, не приобрела самостоятельный статус. В соответствии с П. «к» ч.1 ст. 72 Конституции Российской Федерации необходимо отметить, что административное законодательство и административно-процессуальное законодательство должны вестись отдельными субъектами страны и Российской Федерацией совместно.

Административное и административно-процессуальное законодательства являются фундаментальным отсчетным пунктом соответствующих им отраслей юридического права. Однако до настоящего времени продолжается обсуждение по исследуемому вопросу и не имеется окончательных результатов.

Как отмечает А.П. Шергин, на правовую природу административной юрисдикции влияют следующие два фактора: первое это то, что административная юрисдикция - это составная часть исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. а второе – это то, что административная юрисдикция является видом юрисдикции².

С позицией А.П. Шергина также согласен Д.Н. Бахрах, который указывал, что административная юрисдикция - это "юрисдикционная деятельность

¹ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности полиции в Российской Федерации. Омск, 1993; Бекетов О.И., Опарин В.Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации. Омск, 2021. С.16; Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: Монография. Омск: Омская академия МВД России, 2017. С.115; Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: Монография. М., 2020. С.98.

² Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1989. С. 30.

административных органов, которая основывается на административно-процессуальных нормах. Это не правосудие"¹.

Как отмечает В.В. Головкин, большая часть ученых считает данный вид государственной деятельности отдельным правоохранительным видом². Например, А.П. Коренев считал, что административная юрисдикция органов внутренних дел - это «часть административной деятельности органов внутренних дел по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а также по разрешению жалоб граждан»³. Ю.Н. Старилов полагал, что «производство по делам об административных правонарушениях имеет двойственное значение. С одной стороны, оно имеет в своем составе правосудие по административным делам с помощью судебной власти, а с другой стороны - административно-юрисдикционную деятельность по рассмотрению дел об административных правонарушениях»⁴.

В научной юридической литературе в то же время можно увидеть и другую позицию. Так, одни ученые считают, что административная юрисдикция необходима тогда, когда предметом действий органов исполнительной власти является определенный административно-правовой спор. Например, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов и П.И. Кононов под административной юрисдикцией понимают административно-процессуальную деятельность, которая производится во внесудебном порядке для рассмотрения и разрешения административно-правовых споров и применения административно-принудительных мер⁵.

¹ Бахрах Д.Н. Нужна специализация судей, а не судов // Российская юстиция. 2023. N 2. С. 10.

² Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2015. N 12. С. 4.

³ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. М., 1999. С. 222.

⁴ Старилов Ю.Н. Производство по делам об административных правонарушениях и административный процесс. М., 2020. С. 22.

⁵ Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник. М., 2022. С. 52; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. М., 2021. С. 32.

Поэтому в настоящем понимании административная юрисдикция, представляет собой некоторую часть административной юрисдикции и означает "исполнительно-распорядительную деятельность по применению установленных государством нормативных предписаний к конкретным случаям административных проступков. Также административная юрисдикция позволяет разрешить конфликтные правовые ситуации в случаях возникновения спора о праве, также нарушения установленных законодательством правил.

Наряду с вышеприведенным в справочной литературе 30 - 80-х гг. XX в. и современного периода юридического направления под юрисдикцией понимается не вид государственной деятельности. Здесь под юрисдикцией понимается правосудие, т.е. подсудность разрешаемых дел. Более того, в справочной литературе 30 - 80-х гг. XX в. под юрисдикцией понимается подведомственность, полномочия разрешать дела и применять различные санкции. Отдельно отмечается область отношений, куда распространяются приведенные правомочия, а также список полномочий некоторого государственного органа по правовой оценке конкретных возникших фактов.

Другие ученые полагают, что административная юрисдикция - это подведомственность и компетенция по производству и само производство правоприменительной, правоохранительной государственно-властной, квазисудебной деятельности по рассмотрению и разрешению юридических споров (конфликтов) и дел об административных правонарушениях государственными органами и органами местного самоуправления¹.

Данное определение не полностью отражает содержание административной юрисдикции, так как дела об административных правонарушениях имеют право рассматривать как внесудебные органы, так и суды. Также количество производств в рамках административно-

¹ Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник. М., 2022. С. 7.

юрисдикционной деятельности намного превышает количество производств, имеющих ограничительный или принудительный характер.

С учетом изложенного, административно-юрисдикционное производство разделяется на следующие подвиды:

- подвид производства на основе жалоб лиц;
- применение мер административно-процессуального принуждения, которые не отнесены к мерам ответственности относится к административно-процессуальному производству;
- подвид дисциплинарного производства;
- отдельное производство по делам об административных правонарушениях;
- использование мер по исполнению актов принуждения относится к исполнительному производству.

В широком смысле административную юрисдикцию следует понимать как установленную законом или иными нормативными правовыми актами совокупность полномочий соответствующих государственных или муниципальных органов регулировать общественные отношения, оценивать действия лица или иного субъекта с точки зрения их правомерности, разрешать правовые споры и рассматривать дела об административных правонарушениях, совершать иные юридически значимые действия, в том числе и позитивного регулятивного характера¹.

Как указывает А.Ю. Гулягин, административно-юрисдикционная деятельность тесно связана с государственным управлением и во многом составляет его сущностную характеристику. Если представить эту связь в наиболее общем, принципиальном выражении, то административно-юрисдикционную деятельность можно определить как часть управленческой деятельности, в ходе осуществления которой происходит применение норм как

¹ Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2020. N 12.С. 13.

материального, так и процессуального права (прежде всего административного), разрешение конкретных дел в сфере государственного управления¹.

Можно выделить следующие основные пункты административно-юрисдикционной функциональности полиции:

- максимально полная оценка существующих фактов, разрешающих административно-правовой спор является определяющим основу содержания административно-юрисдикционной деятельности;
- спор о праве на основе КоАП РФ определяют функциональность рассмотрения и разрешения частного административно - правового спора;
- методы применения мер административного принуждения также определяют функциональность рассмотрения и разрешения частного административно - правового спора;
- судебные органы, а также с компетентными должностными лицами государственные органы относятся к субъектам административно-юрисдикционной деятельности;
- нормативные положения КоАП РФ задают участникам административно-юрисдикционных функций определенных особым образом процессуальные права и обязанности, участвующих лиц;
- вынесение решения либо иного акта по результатам разрешения возникшего спора является завершающим этапом (пунктом) административно-юрисдикционной деятельности;
- применение либо отказ от применения мер административного принуждения также является завершающим этапом (пунктом) административно-юрисдикционной деятельности;

¹ Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции. М., Юрист, 2022. С. 14.

- восстановление нарушенных прав всех лиц и участников процесса является фундаментальным смыслом административно-юрисдикционной функциональности;

- административно-юрисдикционная функциональность документально закрепляется процессуально в виду того, что имеет сроки исполнения.

Резюмируя изложенное, административно-юрисдикционная деятельность включает основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц (судьи, органы государственной и муниципальной власти), наделенных правом реализации различных видов административных производств позитивного и принудительного характера и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке.

§ 2. Сущность и правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности полиции

Административная юрисдикция полиции в настоящее время всё ещё не определена в правовом поле. Ни в КоАП РФ, ни в иных нормативных правовых документах не имеется четкого определения понятия административной юрисдикции полиции.

Как указывает А.В. Шевцов, в Российской Федерации административная юрисдикция полиции преимущественно проявляется в реализации несудебных мер по отношению к нарушителям установленных государством

административно-правовых норм. Административная юрисдикция полиции России в большей степени ориентирована на защиту личности, общества и государства от административных правонарушений¹.

По мнению А.Д. Майле, полиция в правовом государстве – это также и орган административной юрисдикции, который должен рассматривать дела об административных правонарушениях. Двойственный характер этой деятельности (управленческий и юрисдикционный) и ее назначение определяют роль и правовой статус полиции как специализированного субъекта административной юрисдикции².

Административно-юрисдикционная деятельность полиции специфична. Как указывает А.В. Куракин, посредством административной юрисдикции обеспечивается защита общественных отношений, ведется предупреждение и пресечение административных правонарушений. Осуществляя административно-юрисдикционную деятельность, органы внутренних дел рассматривают подведомственные им дела об административных правонарушениях и принимают по ним решения³.

По мнению В.Р. Таджибова, специфичность административной юрисдикции в деятельности полиции проявляется также в том, что «она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями»⁴.

¹ Шевцова Н.И., Шевцов А.В. К вопросу о понимании сущности административной юрисдикции полиции России и Великобритании // Административное право и процесс. 2022. N 9. С. 72.

² Майле А.Д. Административно-юрисдикционная деятельность полиции (сравнительно-правовой анализ) // Вестник Омской юридической академии. 2023. N 4. С.21.

³ Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения // Административное и муниципальное право. 2020. N 2. С. 141.

⁴ Таджиров В.Р. К вопросу о содержании административно-юрисдикционной деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2020. N 9. С. 95.

Правовые основы деятельности российской полиции в сфере осуществления вышеперечисленных административно-юрисдикционных производств можно разделить на три уровня:

- первый уровень (федеральные нормативные правовые и подзаконные акты) - Конституция Российской Федерации; Кодекс об административных правонарушениях; "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Федеральные законы "О полиции", "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", Указ Президента Российской Федерации "О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации" и др.

- второй уровень (нормативные правовые акты субъектов РФ) - законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, изданные в пределах компетенции региональных органов государственной власти;

- третий уровень (локальные акты) - Приказы МВД России, например, от 30.08.2017 N 685 " О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, которые уполномочены вести протоколы об административных правонарушениях, а также осуществлять административное задержание ", от 02.05.2023 N 264 " Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения ", от 29.08.2014 N 736 "Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД России заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях" и другие¹.

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 N 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата

К особенностям административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой полицией, относится следующее:

- выделяется определенная сфера охраняемых полицией общественных отношений. В юрисдикции полиции административные правонарушения составляют всего 17,3% от общего количества в соответствии с 68 статьями КоАП РФ;

- в случае возбуждения дела об административном правонарушении либо при проведении административного расследования, а также исследовании дел об административных правонарушениях выполняется обязательная внутриведомственная специализация субъектов;

- административно-юрисдикционная функциональность регулируется федеральным законодательством.

- административно-юрисдикционная функциональность дополнительно регулируется законодательством субъектов Российской Федерации

- административно-юрисдикционная функциональность регулируется ведомственными нормативными правовыми актами;

- ввиду наличия последних трех пунктов говорят о множественности нормативных правовых актов, которые регулируют обозначенную область деятельности полиции;

- огромное количество должностных лиц имеют право рассмотрения и исследования дел об административных правонарушениях;

- полицейские имеют право производить административно-деликтное производство в её упрощенной форме;

обращения 20.10.2023); Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 02.05.2023 N 264: по состоянию на 21 декабря 2023 г. // Российская газета. 2017. N 232; 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: приказ МВД России от 29.08.2014 N 736: по состоянию на 07 ноября 2023 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. N 51.

- на основе последнего полицейские могут назначать административное наказание на месте совершения правонарушения, при этом протокол об административном правонарушении не составляется.

В связи с изложенным можно сделать вывод, что административно-юрисдикционная деятельность (государственно-властная, регулятивная, правоприменительная и правоохранительная), связанная с рассмотрением споров о праве, которая основана на законе и четко им регулируется, производится специальными субъектами, итогом ее являются регулирование общественных отношений и привлечение виновных лиц к ответственности¹.

Таким образом, можно дать следующее понятие административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции): административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел (полиции) включает основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений регулятивную, правоприменительную, правоохранительную деятельность органов внутренних дел (полиции) и их должностных лиц, наделенных правом реализации различных видов административных производств и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке.

По мнению А.В. Шевцова, современная административно-юрисдикционная деятельность сотрудников полиции МВД России регламентирована юридическими нормами и обладает признаками ярко выраженного властного характера. Эта деятельность реализуется в рамках единого административного процесса полиции МВД России, структуру которого образуют административно-юрисдикционные и административно-процедурные производства. К административно-юрисдикционным относятся производства по делам об административных правонарушениях, по жалобам и

¹ Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Указ. соч. С. 12.

дисциплинарным проступкам, при реализации которых сотрудники полиции фактически разрешают имеющий место негативный спор о праве¹.

Подводя итоги по данной главе, можно сделать следующие выводы.

Административно-юрисдикционная деятельность полиции является деятельностью, определенной и утвержденной на законе. Эта деятельность представлена в форме правовых отношений, которые осуществляются в процессе регулятивной, правоприменительной, правоохранительной деятельности. Указанная деятельность отведена специальным для этого уполномоченным органам. Также, указанная деятельность отведена определенным должностным лицам: судьям различных уровней, органам государственной и муниципальной ветвей власти. Указанные органы и должности имеют право реализации многих пунктов административных производств. К таким производствам относят производства как позитивного, так и принудительного характера. Также указанные органы и должности имеют право принятия по открытым производствам окончательных решений. Принятые решения должны быть оформлены в установленных законом порядке, а также форме.

Административно-юрисдикционная деятельность подразделяется на следующие виды: производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам граждан, дисциплинарное производство, исполнительное производство.

В нормативных актах отсутствует правовое закрепление административно-юрисдикционной деятельности полиции.

Административно-юрисдикционную функцию полиции можно определить в виде некой процессуальной деятельности. Такая деятельность носит в себе как государственно-властную форму, так и правоохранительную форму деятельности. Представленная форма деятельности состоит в основном в

¹ Шевцов А.В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // "Труды Академии управления МВД России. 2023. N 2.

досудебном рассмотрении и, при возможности, разрешении юридически значимых конфликтов. Сюда относят дела об административных правонарушениях, производство по различным жалобам и выявленным дисциплинарным проступкам. Сюда же юристы относят административное производство по необходимому применению мер административного принуждения. Административное принуждение осуществляется в пределах определенного административно-юрисдикционного института соответствующими должностными лицами органов исполнительной власти, которые уполномочены на реализацию указанных функций.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ПОЛИЦИИ

§ 1. Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в полиции

Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), составляют систему, в которой они связаны и взаимообусловлены. Таджибов В.Р. в указанной системе принципов выделяет социально-правовые и специальные принципы¹.

По своему фундаментальному определению производство по административно-правовым делам решает общесоциальную задачу. Такие правовые принципы осуществляют в административно-юрисдикционном процессе вне зависимости от географического месторасположения органа полиции, а также занимаемой должности полицейского, который по своим функциональным обязательствам рассматривает конкретное административно-юрисдикционное дело. К правовым принципам относят социальную справедливость по всем категориям граждан, демократические основы человеческого взаимодействия, гуманизм, оптимальное и разумное сочетание профессиональной тайны с гласностью, а также фундаментальные основы делового, бытового и общественного этикета.

Известно, что все возможные юридические процессы и указанные выше теоретические принципы в полном объеме регламентировать в законодательстве на сегодняшний день не удалось. Не смотря на это все справедливые принципы полицейскими должны быть применены по делам об

¹ Таджибов В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // "Административное и муниципальное право. 2015. N 8. С. 41

административных правонарушений в любом производстве. Исходя из этого в делах по административным правонарушениям должна присутствовать открытость и гласность. Исключения могут составить случаи, специальным образом выделенные и определенные законодательством.

В целях правильного применения порядка реализации административной ответственности полицейскими органами необходимо реализовать и принцип публичности.

Принцип публичности в данном случае заключается в следующем:

- необходимые меры административной ответственности, в том числе и административные наказания в строгом порядке устанавливаются на государственном законодательном уровне;

- любая инициатива в возбуждении дела об административном правонарушении полностью осуществляется государственными органами власти;

- полиция является как орган госвласти, наделенная правом возбуждения дел об административных правонарушениях относит полицию;

- возбуждением дел об административных правонарушениях занимаются и другие контрольные и надзорные органы;

- исследование и рассмотрение дел об административных правонарушениях должно быть публично с официальными элементами;

- компетентные должностные лица, исследующие и рассматривающие дела об административных правонарушениях обязаны максимально полно изучить, если даже не все, обстоятельства.

- должностные лица обязаны выявить объективную истинную картину по каждому конкретному делу;

- должностные лица обязаны исключать односторонний подход и предвзятость при составлении и вынесении любого постановления об административных правонарушениях;

- в ст. 23.3 КоАП РФ перечислены уполномоченные должностные лица полиции, имеющих право самостоятельно рассматривать дела об административных правонарушениях;

- в нашей стране законодательно определен и закреплён окончательный состав уполномоченных органов с указанием компетентных должностных лиц, имеющих право исследовать дела об административных правонарушениях;

- государство, как гарант Конституции каждого гражданина, заинтересовано как в ведении производства по делу об административном правонарушении;

- государство заинтересовано в предупреждении возможного совершения иных правонарушений всеми категориями и гражданами (п. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Как уже отметили выше, к специальным принципам производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в полиции, относят следующее:

- определенные ст. 15 Конституции Российской Федерации и, ст. 1.6 КоАП РФ законность, а именно: "Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением";

- объективной материальной истины по рассматриваемым фактам;

- обеспечение равенства всех перед законом;

- презумпции невиновности в соответствии с Конституцией РФ;

- обеспечения права на защиту всех граждан России;

- самостоятельного подхода при принятии решения по делу об административных правонарушениях;

- двухступенность и многоступенность;

- оперативности и экономичности производства;

- непрерывности и интегрированности производства по делу об административных правонарушениях;

- обязательное ведение производства по делу об административном правонарушении на любом государственном языке;
- обеспечения государством гарантии неприкосновенности личности, а также охраны чести, достоинства личности каждого гражданина.

Известно, что со специальным принципом публичности неразрывно связан принцип объективной, т.е. материальной истины.

Принцип объективной, т.е. материальной истины на законодательном уровне закреплён в ст. 24.1 КоАП РФ.

Отметим основные задачи производства по делам об административных правонарушениях для достижения цели объективного принципа:

- всестороннее выяснение всех обстоятельств каждого дела;
- полное выяснение всех обстоятельств каждого дела;
- объективное выяснение всех обстоятельств каждого дела;
- своевременное выяснение всех обстоятельств каждого дела;
- разрешение дела в соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выяснение условий и причин, способствовавших совершению административных правонарушений.

Как отмечено в ст. 1.4 КоАП РФ, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. В этом заключается принцип равенства перед законом всех лиц. Физические лица и граждане РФ в обязательном порядке подлежат административной ответственности независимо от:

- принадлежности к той или иной национальности;
- внутренних убеждений;
- пола и расы;
- языка общения;
- социального и иного происхождения;
- имущественного состояния;
- должностного положения;

- места рождения, регистрации по месту жительства и фактического места проживания;

- отношения к различным формам религии;

- принадлежности к тем или иным общественным объединениям;

- уровня образования и наличия различных документов об образовании;

- отношения и взаимосвязи с теми или иными органами государственной власти.

Основная фундаментальная сущность со всеми атрибутами принципа презумпции невиновности заключается в административной ответственности физического лица за конкретные административные правонарушения, в отношении которых законным образом по фактическим обстоятельствам дела установлена вина.

Гражданин РФ либо физическое лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным вплоть до установления такового в порядке, предусмотренном законом. Доказательство вины должно вступить в законную силу соответствующим постановлением имеющего на то право должностного лица полиции, который рассматривает дело об административном правонарушении. В соответствии с законом физическое лицо, либо гражданин не обязаны доказывать свою невиновность, которые по тем или иным обстоятельствам были привлечены к административной ответственности.

К еще одним фундаментальным вопросам юридические науки относят:

- принцип обеспечения гарантий неприкосновенности каждой личности;

- принцип охраны чести и достоинства каждого гражданина и личности в целом.

В соответствии с пунктом п. 3 ст. 1.6 КоАП РФ в случаях применения мер административного принуждения не допускаются принятие решений, различных действия, а равно и бездействий, которые в любом варианте унижают, умаляют человеческое достоинство.

В соответствии с пунктом п. 2 ст. 3.1 КоАП РФ наказание в соответствии с административным кодексом ни в коем случае не может иметь своей основной целью унижение и умаление человеческого достоинства любого и каждого физического лица. Согласно указанному законодательному акту лицу, совершившему административное правонарушение, нельзя причинять физические страдания и испытания.

Строго запрещается прибегать со стороны полиции к различным пыткам, насилию, а также любому другому жесткому и жестокому обращению, унижающему и умаляющему человеческое достоинство.

Отдельно следует выделить в выпускной квалификационной работе принцип обеспечения каждого гражданина юридического права на защиту. В соответствии со ст. 25.1 и ст. 25.2 КоАП РФ названный принцип преимущественно касается физических лиц и граждан РФ, в отношении которых в данном случае ведется производство по делу об административном правонарушении. Принцип обеспечения каждого гражданина юридического права на защиту касается и потерпевшего. Указанные участники производства по делам об административных правонарушениях вправе знакомиться со всеми материалами дела. Эти же участники вправе давать объяснения и подавать ходатайства, представлять различные доказательства по обстоятельствам дела, заявлять отводы. Также как подозреваемые, так и потерпевшие могут пользоваться необходимой законной юридической помощью защитника, а также любыми процессуальными правами в рамках КоАП РФ.

Отдельной темой для обсуждения и исследования в выпускной квалификационной работе является принцип двухступенности.

Принцип двухступенности плотно связан с принципом обеспечения права на защиту производства по делу об административном правонарушении. В соответствии со ст. 30.1 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:

- лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- потерпевшим;
- законными представителями потерпевшего;
- защитником лица, в отношении которого ведется производство.

Например, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом органа внутренних дел, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела¹.

В соответствии со ст. 30.3 КоАП РФ в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления может быть подана письменная жалоба на постановление по делу об административном правонарушении. В случае же пропуска указанного в приведенной статье срока по заявленному ходатайству физического лица или гражданина, подающего жалобу, срок может быть восстановлен в судебном порядке. Также восстановление пропущенного срока на подачу жалобы может осуществить должностное лицо полиции, которое правомочно рассматривать названную жалобу.

Заслуживает отдельного внимания по теме выпускной квалификационной работы принцип ведения производства по делу об административном правонарушении на установленном государственном языке, что прописано в ст. 24.2 КоАП РФ.

Так, производство по делу об административном правонарушении в полиции ведется на русском языке, т.е. на официальном государственном языке России. Отдельно отметим, что производство по делам об административных правонарушениях может вестись на государственном языке национальной республики – субъекта России, на территории которой находится в этот момент уполномоченный орган либо уполномоченное должностное лицо.

¹ Таджиков В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // "Административное и муниципальное право. 2021. N 8. С. 41.

Вслед за рассмотренным выше принципом в юридической науке не оставляют без внимания и принципы оперативности и экономичности производства дел об административных правонарушениях. Отмеченное выделяется в оперативном рассмотрении таких дел в пятнадцатидневный срок со дня получения должностным лицом полиции протокола об административном правонарушении со всеми прикрепленными материалами дела. При наличии заявленных ходатайств от тех или иных участников производства по делу об административном правонарушении срок рассмотрения дела может быть продлен. Срок рассмотрения дела может быть продлен также в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств. Срок рассмотрения дела может быть продлен должностным лицом, рассматривающим дело, но не более чем на один месяц. При этом о продлении указанного срока должностное лицо полиции выносит мотивированное определение. Определение может выносить лицо, которое рассматривает дело.

Дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, - не позднее 48 часов с момента его задержания¹.

Согласно ст. 4.5 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении по истечении двух месяцев со дня совершения предполагаемого административного правонарушения не может быть вынесено в общем порядке и в общей форме.

Следует отметить и два взаимосвязанных принципа производства по делу об административном правонарушении, к которым относятся принципы

¹ Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. М., 2019. С. 15.

непосредственности и устности производства об административном правонарушении, что отдельно и детально прописаны в ст. 29.7 КоАП РФ.

В соответствии с приведенной выше статьей в обязательном порядке при рассмотрении дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении. В случае появления необходимости оглашаются другие материалы, относящиеся к данному делу. В обязательном порядке заслушиваются с протоколированием детальные объяснения гражданина, в отношении которого ведется производство по делу. Также отдельно и независимо заслушиваются показания иных лиц, которые участвуют в производстве по делу об административном правонарушении. Получение всех необходимых доказательств законом предусмотрено только из первоисточника. Исследование этих доказательств является независимое устное собеседование с каждым из участников производства по делу.

В административном делопроизводстве в соответствии с КоАП РФ связано с другими принципами рассматривается непрерывности производства по делу об административном правонарушении.

Названный принцип непрерывности проявляется в следующем:

- перед рассмотрением дела об административном правонарушении объявляется информация о должностном лице, рассматривающем административное дело;
- перед рассмотрением дела об административном правонарушении объявляется информация, какое дело подлежит рассмотрению;
- объявляется, кто и на основе какого закона подозревается для привлекается к административной ответственности;
- производство по делу об административном правонарушении завершается объявлением постановления по делу об административном правонарушении.

Принцип самостоятельности принятия решения по делу об административном правонарушении заключается в следующем:

- сотрудник полиции, рассматривающее дело подчиняется только непосредственным и прямым начальникам;
- никто иной не может вмешиваться в законную деятельность сотрудника полиции;
- в законную деятельность сотрудника полиции могут вмешиваться только уполномоченные законом лица.

Ст. 26.11 КоАП РФ "Оценка доказательств" гласит следующее: "должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, в том числе и должностное лицо органа внутренних дел, оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу".

Обосновывая выводы по основным принципам производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в полиции, нужно отметить, что эти принципы по своей сути образуют целую систему принципов. Среди исследованных принципов особо и отдельно выделяются социально-правовые принципы, а также принципы специального характера. Названные принципы во многом определяют сущностное содержание производства по делам об административных правонарушениях, которые осуществляются в полиции.

§ 2. Организация производства по делам об административных правонарушениях в полиции

Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в полиции, является юрисдикционным производством. Его основная задача - процессуальное обеспечение применения мер государственного принуждения, в данном случае - административных наказаний. Как отмечает В.Р. Таджибов, особенности производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) зависят от целого ряда факторов (полноты содержания; временных, территориальных критериев; от применения отдельных видов административных наказаний; от различных категорий лиц, привлекаемых к административной ответственности и других)¹.

Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (полиции) полностью регулируется КоАП РФ (раздел IV) и является особым видом юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, имеющим определенные признаки. Полиция имеет особое место среди субъектов, осуществляющих производства по делам об административных правонарушениях, так как она несет особую нагрузку в правоохранительной деятельности государства. Органы внутренних дел осуществляют как производство по делам об административных правонарушениях, так и решают другие задачи. При этом производство по делам об административных правонарушениях не является основной функцией полиции².

¹ Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2021. N 7. С. 76.

² Куракин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции. Домодедово, 2022, С. 78.

В соответствии с законом о полиции полиции подведомственен обширная область различных дел об административных правонарушениях. Для законного выполнения и законной реализации административной юрисдикции полиции основанием является подведомственность. Для рассмотрения определенных дел об административных правонарушениях, а также применения по разным правонарушениям соответствующих санкций, необходимо на начальной стадии рассмотрения определения подведомственных по каждому конкретному субъекту административной юрисдикции области допустимых к рассмотрению дел.

Отметим, что административно-юрисдикционные полномочия полиции, как отдельно и исчерпывающе отмечено в законодательстве, осуществляются в направлениях:

- в соответствии с гл. 6 КоАП РФ выделяют административные правонарушения, которые направлены на устранение противоправных действий, посягающих на здоровье человека. Также на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения страны и общественную нравственность в государстве;
- глава 12 КоАП РФ посвящена борьбе с административными правонарушениями в области дорожного движения автотранспортом;
- в отдельную главу 14 КоАП РФ выделены административные правонарушения в области ведения предпринимательской и коммерческой деятельности. В этой же главе выделены деятельность так называемых саморегулируемых организаций;
- глава 13 КоАП РФ посвящена административным правонарушениям в технической сфере, а именно в области информатизации и связи;
- глава 18 КоАП РФ выделяет административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации. В этой главе указаны правила обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России;

- глава 19 КоАП РФ содержит акты по административным правонарушениям против порядка управления в России;

- и наконец, гл. 20 КоАП РФ защищает общественный порядок, а также общественную безопасность нашего государства.

В свете вышеописанного юрисдикционные и охранные полномочия органов внутренних дел заключены в пределах, приведенных глав КоАП РФ.

Помимо КоАП РФ, основную регламентацию предметной компетенции полиции содержат еще и региональные нормативные правовые акты об административной ответственности. За проявление определенных административных правонарушений на региональном уровне также предусмотрены отдельные акты.

Как отмечает О.И. Бекетова, если для начальников органов внутренних дел характерен универсализм юрисдикционных полномочий, то большинство других сотрудников полиции вправе разрешать только строго определенные категории дел в соответствии с занимаемым должностным (служебным) положением¹.

Отдельным приказом МВД России от 30.08.2017 года N685 утвержден исчерпывающий перечень должностных лиц полиции, которые уполномочены осуществлять административное задержание граждан и составлять по ним при необходимости и в законном порядке протоколы об административных правонарушениях.

В зависимости от специализации отдельных категорий сотрудников полиции по предупреждению, также по пресечению административных правонарушений распределяется компетенция должностных лиц органов внутренних дел по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Специализация способствует быстрому и своевременному рассмотрению дел и

¹ Административная деятельность полиции. Часть общая: учеб. пособие / под ред. О.И. Бекетова. Омск: ОМА МВД России, 2020.С.31.

квалифицированному определению всех обстоятельств дела с логически грамотным его завершением.

Административный процесс в деятельности полиции охватывает значительную область общественных отношений, процессуальные нормы осуществляются большим числом сотрудников полиции, у каждого из которых - своя компетенция в определенном аспекте процессуальной деятельности. По мнению В.Р. Таджибова, «в целях совершенствования механизма реализации административно-процессуальных норм необходимо методическое обеспечение соответствующего направления деятельности российской полиции». В этой связи следует принять приказ, в котором были бы определены: круг публичных услуг, оказываемых МВД России физическим и юридическим лицам; перечень административных производств, осуществляемых в сфере деятельности органов внутренних дел (полиции)¹.

Кроме того, актуальным является утверждение форм и бланков процессуальных документов для реализации административно-процессуальной деятельности полиции. Это способствовало бы более тщательной подготовке процессуальных документов в производстве по делам об административных правонарушениях. Также в производстве по жалобам граждан и в процессе осуществления разного рода административных процедур утвержденные формы позволяют быстро и грамотно без ошибок минимизировать процессуальные издержки.

Далее исследуем этапы и отдельные стадии производства в полиции по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в полиции, производится в порядке, предусмотренном в КоАП РФ. В основной фазе определены и установлены следующие стадии:

- «возбуждение дела об административном правонарушении»;

¹ Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2021. N 7. С. 76.

- "рассмотрение дела об административном правонарушении";
- "порядок исполнения отдельных видов административных наказаний".

Только при наличии хотя бы одного из многочисленных законных поводов, также в случаях наличия достаточных данных об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении возбуждается должностным лицом полиции. Это должностное лицо полиции должно быть уполномочено в законном порядке составлять протоколы об административных правонарушениях.

При этом, дело об административном правонарушении считается возбужденным полицией с:

- момента составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- в соответствии с ст. 27.1 КоАП РФ с момента составления 1-го протокола о применении обеспечительных мер производства по делу об административном правонарушении;
- вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении либо с момента составления протокола об административном правонарушении;
- при необходимости проведения административного расследования с момента вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении;
- момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении в соответствии ч.ч. 1, 3 статьи 28.6 КоАП РФ.

В некоторых случаях мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

В ходе проведения исследований в работе выяснили, что производство по делу об административном правонарушении возбуждается с момента составления первого процессуального документа, который, как правило

сопровождает процессуальное действие. И это действие выполняет уполномоченный субъект административной юрисдикции. К основным действиям указанного субъекта относят собирание фактов, их исследование с оценкой доказательств. Отмеченные действия необходимы для установления объективной картины и истины по делу об адм. правонарушениях. Возбуждение дела производится в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ - "Возбуждение дела об административном правонарушении".

Поднимался вопрос о необходимости законодательного урегулирования предварительной проверки по фактам действий (бездействия) на предмет наличия либо отсутствия признаков административного правонарушения. Порядок предварительной проверки закреплён в Приказе МВД России от 29.08.2014 "О порядке приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях", но не определен в КоАП РФ. Упоминание о необходимости законодательного закрепления данной стадии находило отражение в юридической литературе, однако должного внимания со стороны законодателя не получило¹.

По мнению О.Н. Щербакова, необходимо сформулировать следующие выводы, касающиеся разрешения существующей проблемы: законодательно закрепить стадию предварительной проверки по делу об административном правонарушении, предполагающую реализацию защиты прав участников каждой из сторон, определив продолжительность ее процессуальных сроков, к примеру, по аналогии с нормами уголовно-процессуального законодательства².

С учетом изложенного представляется, что необходимо внести изменения в главу 28 КоАП РФ, законодательно установив в нем стадию предварительной

¹ Шилехин К.Е. Проблемы возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) // Грамота. 2021. N 5 (43). С. 202.

² Щербаков О.Н. Отдельные вопросы стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное и муниципальное право. 2022. N 4. С. 338.

проверки по делу об административном правонарушении и продолжительность ее процессуальных сроков.

В настоящее время существует также проблема, возникшая в связи с современным пониманием процессуальных полномочий полиции на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Право ее сотрудников составлять протоколы об административных правонарушениях оказалось оспариваемым в силу определенной противоречивости и неопределенности положений п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции".

Так, 24 апреля 2013 г. Псковским областным Собранием депутатов принят Закон Псковской области N 268-оз "Об административных правонарушениях на территории Псковской области". Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Законом, вправе составлять должностные лица полиции. А. в лице ее представителя М. обратилась в Псковский областной суд с заявлением, которым просила признать пункт 1 статьи 4.1 Закона Псковской области N 268-оз "Об административных правонарушениях на территории Псковской области" не соответствующим федеральному законодательству и недействительным в части возложения на должностных лиц полиции полномочий по законному составлению протоколов об административных правонарушениях. Суд указал, что п. 1 ст. 4.1 Закона "Об административных правонарушениях на территории Псковской области" в части предоставления должностным лицам органов внутренних дел (полиции) полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных этим законом, не соответствуют приведенному федеральному законодательству, поскольку законодатель субъекта Российской Федерации не вправе наделять должностных лиц полиции полномочиями по составлению протоколов об административных

правонарушениях, установленных законами субъекта Российской Федерации¹. Определением Верховного суда РФ от 13.11.2013 N 91-АПГ13-2 данное решение оставлено без изменения².

Как указывает А.В. Шевцов, признавая объективность предложенного судом раздельного выявления и документирования противоправных деяний, возникает все же вопрос о реальности его применения на практике. Например, после признания не действующими отдельных положений законодательства Псковской области не совсем понятно: кто в реальных, а зачастую и небезопасных условиях документирует противоправные действия, нарушающие тишину и покой псковичей в период с 23.00 до 6.00? По всей вероятности, в местах отдыха граждан совместно с полицией ночное дежурство должны нести должностные лица областной администрации или органов местного самоуправления. Ведь создание условий для массового отдыха граждан относится к вопросам местного значения³.

Аналогичные проблемы возникли и в других регионах. Так, Решением Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 03.05.2012 по делу N 3-30/12 были признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункты 1 и 2 части 2 статьи 15.2 Кодекса Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях от 14.10.2009 726-З N 337-IV со дня вступления в законную силу решения суда⁴. Определением Верховного Суда РФ от 26.02.2014 N 52-АПГ14-1 оставлено без изменения решение Верховного Суда Республики Алтай от 25.10.2013, которым удовлетворено заявление о признании не действующим п. 2 ч. 1 ст. 104 Закона Республики

¹ Решение Псковского областного суда от 16.08.2013 по делу N 3-7/2013 // СПС Консультант Плюс.

² Определение Верховного суда РФ от 13.11.2013 N 91-АПГ13-2// СПС Консультант Плюс.

³ Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. N 2. С. 67.

⁴ Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 03.05.2012 по делу N 3-30/12// СПС Консультант Плюс

Алтай от 24.06.2003 N 12-8 "Об административных правонарушениях в Республике Алтай" в части наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочием по составлению протокола об административном правонарушении¹.

Определением Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 N 6-О отказано в принятии к рассмотрению запроса Конституционного Суда Республики Карелия о проверке конституционности положений части 2 статьи 22.1, части 6 статьи 22.2 и части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях во взаимосвязи с частью 2 статьи 3, пунктом 11 части 1 статьи 12 и пунктом 8 части 1 статьи 13 Федерального закона "О полиции"².

Все вышеприведенные особенности реализации полицией своих процессуальных полномочий на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях характерны для любого региона.

В этой связи, наверное, стоит прислушаться к мнениям ряда видных ученых-административистов, высказанным ими 21 марта 2024 г. в своих выступлениях на ежегодной научно-практической конференции в Санкт-Петербурге.

Так, анализируя тенденции современной административной политики, профессор А.П. Шергин считает, что сегодня "изменились общественные отношения, защищаемые нормами об административной ответственности, возросли масштабы и опасность административной деликтности, сложнее стала правоприменительная практика"³. В этой связи вполне очевидной представляется предложенная им полная ревизия всех действующих административно-правовых запретов.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2014 N 52-АПГ14-1// СПС Консультант Плюс

² Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 N 6-О// СПС Консультант Плюс

³ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2024. С. 10.

Как считает А.В. Шевцов, на этапе разработки и принятия новых кодифицированных федеральных актов очень важно выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях. Подобное процессуальное документирование должно быть основано на четко сформулированном в законе праве сотрудников полиции составлять протоколы о таких административных правонарушениях¹.

Представляется, что внесение необходимых изменений в КоАП РФ либо учет вышеуказанных особенностей действующего законодательства при разработке новых кодифицированных актов позволит выработать оптимальный с точки зрения закона и правоприменительной практики подход к наделению сотрудников полиции процессуальными полномочиями на первой стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Закон должен наделять сотрудников полиции правом на процессуальное документирование обстоятельств нарушения административно-правовых запретов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, установленных законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Известно, что существует также проблема практической реализации абзаца 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ. В соответствии со вторым абзацем части 6 ст. 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, могут составляться должностными лицами полиции только в случаях наличия

¹ Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. N 2. С. 67.

специального на то соглашения между Министерством внутренних дел РФ и органами исполнительной власти субъекта Федерации.

Главный предмет соглашения - это объем денежной и материальной компенсации из бюджета субъекта органам внутренних дел за произведенные полицией издержки. Эти издержки могут быть у органов внутренних дел в связи с различным составлением протоколов по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством регионального уровня. По итогам 2023 г. в МВД России на рассмотрение поступило более 80 проектов таких соглашений, из них Правительством Российской Федерации утверждено только два соглашения МВД России: с Кабинетом Министров Республики Татарстан и Правительством Оренбургской области. Остальные проекты соглашений возвращены на доработку с предложениями и замечаниями, в том числе связанными с отсутствием в региональном законодательстве полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях, передача которых предусмотрена соглашениями. В большинстве регионов соответствующие полномочия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не предусмотрены, что является основной причиной, препятствующей заключению соглашений¹.

Необходимо также обратить внимание на отсутствие нормативно-правового определения понятия административного расследования. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2022 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" подробно

¹ Авдейко А.Г., Кононов А.М. Проблемы реализации административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка и предупреждения правонарушений // Вестник Омской юридической академии. 2022. № 4. С. 18.

разъяснено содержание административного расследования¹. Так, под ним понимается "комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности". Данное разъяснение не раскрывает полностью понятие административного расследования и не определяет, что следует понимать под комплексом требующих значительных временных затрат процессуальных действий. О.А. Шевченко полагает, что понятие "значительные временные затраты" является оценочным². По мнению А.В. Равнюшкина, невозможно нормативно закрепить понятие "административное расследование", не определив, какие процессуальные действия требуют значительных временных затрат³.

Первое процессуальное действие, требующее значительных временных затрат, - это экспертиза. О том, что экспертиза проводится в рамках административного расследования, прямо указано в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ. Однако практика показывает, что срок административного расследования зачастую необоснованно увеличивается, в том числе из-за неиспользования экспертно-криминалистическими подразделениями территориальных органов МВД России своего потенциала ввиду отсутствия определенных допусков,

¹ Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2022 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Российская газета. 2023. дек. № 296.

² Шевченко О.А. К вопросу о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях // Труды Академии управления МВД России. 2021. N 4. С. 20.

³ Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий "административное расследование" и "процессуальные действия, требующие значительных временных затрат" в административном процессе // Труды Академии управления МВД России. 2022. N 1. С. 22.

например, допуска для проведения экспертизы товарного знака. Это приводит к необоснованному расходованию материальных ресурсов, когда экспертизу товарного знака проводят иные экспертные учреждения, не входящие в систему МВД России. Детальный анализ содержания статей, включенных в состав главы 26 КоАП РФ, фактически сразу позволяет отнести к числу процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, направление предусмотренных ст. 26.9 КоАП РФ поручений и запросов, а также истребование сведений на основании ст. 26.10 КоАП РФ. Действительно, на основании ч. 2 ст. 26.9 КоАП РФ поручение либо запрос по делу об административном правонарушении необходимо исполнить не позднее чем в пятидневный срок со дня получения данного поручения или запроса. Тот факт, что законодатель определил указанный срок для исполнения поручения или запроса, позволяет причислить данные действия к числу требующих значительных временных затрат, а значит, к действиям, осуществляемым в рамках административного расследования.

В свою очередь в соответствии со ст. 26.10 КоАП РФ истребуемые сведения должны быть направлены в трехдневный срок со дня получения соответствующего определения, а при совершении административного правонарушения, влекущего административный арест, - незамедлительно. Следует признать, что трехдневный срок является недостаточным для исполнения определения об истребовании сведений. Прежде всего, сам процесс истребования сведений однозначно увеличивается на время, необходимое как для оформления и отправления такого определения, так и подготовки ответа на него.

Таким образом, все процессуальные действия, предусмотренные ст.ст. 26.3-26.11 КоАП РФ и применяемые в рамках одного дела, могут занять продолжительное время и производиться неоднократно. По мнению А.В. Равнюшкина, в законодательстве необходимо закрепить, что указанные в главе 26 КоАП РФ процессуальные действия являются процессуальными действиями,

требующими значительных временных затрат. В этой связи необходимо дополнить ст. 28.7 КоАП РФ частью третьей следующего содержания: «К процессуальным действиям, требующим значительных временных затрат, относятся экспертиза, взятие проб и образцов, приобщение вещественных доказательств и документов, снятие показаний специальных технических средств, исполнение поручений и запросов, истребование сведений, необходимых для правильного разрешения дела, а также совершение иных действий, направленных на установление лиц (в том числе свидетелей и потерпевших), показания которых могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении»¹.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении полицейские должны разобрать следующие вопросы:

- относимость их компетенции к рассмотрению конкретного дела об адм. правонарушении;
- наличие обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела судьей;
- наличие обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела членом коллегиального органа;
- наличие обстоятельств, исключающих возможность рассмотрения данного дела должностным лицом;
- правильность составления протокола об административном правонарушении;
- правильность составления других протоколов, предусмотренных КоАП РФ;
- правильность составления других материалов дела;
- наличие обстоятельств, исключающих производство по делу;

¹ Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий "административное расследование" и "процессуальные действия, требующие значительных временных затрат" в административном процессе // Труды Академии управления МВД России. 2022. N 1. С. 22.

- достаточность имеющихся по делу материалов для рассмотрения его по существу;

- наличие ходатайств и отводов.

В стадии подготовки к исследованию материалов и рассмотрению дела об административном правонарушении полицейским должны быть выяснены следующие вопросы:

- о назначении времени и места рассмотрения дела;

- о вызове лиц, участвующих в производстве;

- об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; о назначении экспертизы;

- об отложении рассмотрения дела;

- о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в тот орган, или тому должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, а также неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

- о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности. Передача происходит в случаях, когда дело не относится к компетенции судьи. Передача происходит в случаях, когда дело не относится к компетенции органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение. Передача происходит в случаях, когда дело не относится к компетенции, если вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Статья 24.5 КоАП РФ предусматривает следующие обстоятельства, при наличии которых дело не возбуждается либо выносится определение о прекращении производства, а именно:

- отсутствие состава административного правонарушения;
- отсутствие события административного правонарушения;
- не достижение гражданином на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности;
- невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия, а равно и бездействие;
- действия лица в состоянии крайней необходимости;
- издание акта амнистии при наличии в таком акте процедуры устранения применения административного наказания;
- признание утратившими силу закона или его части положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий, а равно и бездействия лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- постановления о назначении административного наказания;
- либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении;
- либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- смерть гражданина, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

- внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности либо о банкротстве;

- другие предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия, а равно и бездействие, содержащие признаки состава административного правонарушения.

Отметим, что любое дело о совершении административного правонарушения всегда рассматривается по фактическому месту совершения правонарушения. Однако, дело об административном правонарушении может быть рассмотрено по месту жительства подозреваемого в совершении административного правонарушения. Для этого им должно быть заявлено ходатайство о переносе места рассмотрения.

Отметим также, что дело об административном правонарушении рассматривается строго в пятнадцатидневный срок согласно КоАП РФ. Пятнадцатидневный срок исчисляется со дня получения полицией протокола об административном правонарушении вместе со всеми законными документами.

Срок рассмотрения дела об адм. правонарушениях продлевается полицией не более чем на один месяц. Для этого необходимо наличие заявленных ходатайств от некоторых участников производства. Основанием для продления может явиться необходимость дополнительного выяснения обстоятельств по конкретному делу. При продлении срока в обязательном порядке выносится мотивированное определение.

Рассмотрение дела об административном правонарушении основано на выяснении в обязательном порядке следующих обстоятельств:

- относимость к компетенции полиции рассмотрение конкретного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей;

- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела членом коллегиального органа:

- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела должностным лицом;

- наличие правильного составления протокола об административном правонарушении, предусмотренные КоАП РФ;

- наличие правильного составления оформленных иных материалов дела;

- наличие обстоятельств, исключающих производство по делу;

- наличие достаточных по делу материалов для его рассмотрения по существу;

- наличие ходатайств и отводов.

В случае рассмотрения дела об административном правонарушении в органах полиции:

- объявляются данные, рассматривающего дело;

- объявляется, какое дело подлежит рассмотрению;

- объявляется, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

- устанавливается факт явки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;

- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

- выясняется, извещены ли участники производства по делу в установленном порядке, выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

- разъясняются лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

- рассматриваются заявленные отводы и ходатайства.

После проведения всех необходимых процессуальных мероприятий оформляется постановление по делу об административном правонарушении. После этого производство завершается. При этом должно быть выполнено условие исполнения постановления по делу. Также постановление должно соответствовать объективной истине. Исполнение постановления может быть выполнено когда оно не оспаривается ни виновными, ни потерпевшими.

Что касается органов полиции в части исполнения постановлений о возбуждении, проведении и назначении административных наказаний, то необходимо иметь ввиду, то что полиция является непосредственным участником в исполнении. Также полиция содействует в исполнении наказаний другим органам (должностным лицам) в зависимости от вида назначенного административного наказания. Так, согласно п. 14 ст. 12 Федерального закона "О полиции" на полицию возложены:

- содержание лиц, подвергнутых административному аресту;
- охрана лиц, подвергнутых административному аресту;
- конвоирование лиц, подвергнутых административному аресту;
- исполнение решений суда о лишении права управления транспортным средством
- исполнение решений суда о конфискации оружия
- исполнение решений суда о конфискации боеприпасов
- исполнение решений суда о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа. Непосредственно органами полиции исполняется также постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения. В этом случае в соответствии со ст. 32.1 КоАП РФ лицу, в

отношении которого оно назначено наказание вручается постановление либо направляется копия курьером, почтой.

Органы внутренних дел (полиции) оказывают помощь судебным приставам-исполнителям в исполнении постановлений об административных наказаниях имущественного характера, а также могут привлекаться для обеспечения правопорядка на месте совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Подводя итоги по данной главе, можно сделать следующие выводы.

В производстве по делам об административных правонарушениях полиции можно отдельно определить важные социально-правовые, а также некоторые специальные принципы.

В теории определено, что социально-правовые принципы имеют общесоциальный характер. Социально-правовые принципы реализуются в юрисдикционно-административной деятельности. Реализация не зависит от иерархии органа по уровню административной и контрольно-надзорной деятельности. Также реализация не зависит от географического месторасположения органа, работающего в ней должностного лица. В отличие от социально-правовых принципов специальные принципы законодательно закреплены в Конституции Российской Федерации. Отдельным разделом специальные принципы приведены в КоАП РФ.

Отличительной особенностью является то, что производство по делам об административных правонарушениях относится к урегулированной форме деятельности полиции, закрепленной административно-процессуальными актами. Это объясняется тем, что компетентные должностные лица полиции обязаны подходить к производству всесторонне, полно и своевременно выяснять обстоятельства каждого отдельно взятого дела об административном правонарушении конкретным лицом. Полиция осуществляет производство только законодательно отнесенное к подведомственности полиции. Полиция всячески обязана разрешать производство в соответствии с законом РФ. Также

полиция обеспечивает исполнение вынесенного постановления. На полицию возложено выявление причин и условий, явным либо косвенным образом подстрекающих и способствующих совершению каждого конкретного правонарушения.

Существует большое количество факторов и явлений, от которых зависят особенности производства по делам об административных правонарушениях в полиции:

- полнота содержания материалов и данных по выявленным правонарушениям;
- временные критерии;
- территориальные критерии;
- особенностей использования отдельно взятых видов административно-правовых наказаний;
- разнообразные категории лиц по социальным группам, финансовому состоянию, образованности, уровня заболеваемости и т.д., и т.п.

В КоАП РФ зафиксированы такие стадии производства полиции по делам об административных правонарушениях, как:

- принятие решения о возбуждении дела об административном правонарушении;
- рассмотрение дела об административном правонарушении ответственным на то полицейским;
- пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях;
- порядок исполнения отдельных видов административных наказаний.

Выявлены следующие проблемы в организации производства по делам об административных правонарушениях в полиции:

- необходимость законодательного урегулирования предварительной проверки по фактам действий (бездействия) на предмет наличия либо отсутствия признаков административного правонарушения;

- проблема отсутствия полномочий некоторых должностных лиц полиции для составления протоколов;
- как правило, полномочия предусмотрены законами субъекта Российской Федерации;
- существует проблема реализации абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ. Это связано с не реализацией на региональном законодательном уровне соответствующих полномочий органов исполнительной власти субъектов России, касающихся составлению необходимых протоколов. Передача таких полномочий может быть предусмотрена только специальными соглашениями;
- необходимость определения в КоАП РФ процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Кроме того, для улучшения и модернизации способов реализации административно-процессуальных норм требуется издание нужных методических материалов.

ГЛАВА 3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

§ 1. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан

Полиция реализует различные административные производства. Из многочисленных производств по административным делам важное и значительное ролевое положение отведено административно-юрисдикционным производствам. Последнее в некотором смысле способствует реализации порядка в обществе сотрудниками полиции. Это в свою очередь напрямую выполняет функцию защиты прав и свобод граждан нашего государства.

Безусловно, что только обеспечение существующих материальных, а также процессуальных гарантий прав и свобод каждого гражданина способствует достижению обозначенной цели отдельно взятого административного производства. Обеспечение существующих материальных, а также процессуальных гарантий прав и свобод каждого гражданина обязано быть на первом плане у каждого полицейского. Все нужное для обеспечения существующих материальных, а также процессуальных гарантий прав и свобод каждого гражданина на законодательном уровне в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. "О полиции". В приведенной законодательной норме зафиксирован фундаментальный принцип принадлежности полиции для охраны жизни и здоровья, а также защиты конституционных прав и свобод каждого индивидуального гражданина. Помимо вышесказанного полиции отведена роль защиты как личности каждого отдельного человека, так и общества в целом. А это в свою очередь связано с обеспечением защиты государства от противозаконных и противоправных посягательств врагов и террористов.

Как указывает А.Н. Грищенко, от организации работы полиции и надлежащей системы управления в сфере внутренних дел в целом зависит эффективность обеспечения прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности¹.

В Российской Федерации значительную и существенную полицейскую функцию выполняют институт административной ответственности совместно с КоАП РФ. Отдельно необходимо отметить, что в комплексе чрезмерно большие штрафы административного наказания превратили полицейские меры в доходную прибыльную сферу и явились средствами пополнения бюджетов различного уровня страны. На вышесказанное повлияла также неразвитая система общественного благоустройства. Создавшаяся ситуация естественным образом характеризуется с негативной стороны. Указанное мешает реализации основной функции полиции по охране общественного порядка, а также обеспечения общественной безопасности.

Как указывает И.А. Адмиралова, административная работа полиции постепенно превращается в деятельность фискальную, объективным выражением которой стало количество составленных протоколов, наложенных административных штрафов и, самое главное, количество денежных средств, которые уплачиваются по окончании соответствующего исполнительного производства. Данную тенденцию поддерживать нельзя, так как она уводит работу полиции в другую сферу, далекую от сферы правоохраны и защиты прав и свобод граждан².

КоАП РФ максимально и комплексно закрепляет институт административной ответственности. Также КоАП РФ задает цепочку системы материальных и процессуальных норм. Эти материальные и процессуальные

¹ Грищенко А.Н. К вопросу о механизме реализации функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Современное право. 2023. N 9. С. 33.

² Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. 2020. N 8. С. 79.

нормы позволяют регулировать порядок применения административных наказаний. Таким же образом регулируются и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Достигнутые положительные моменты реализации КоАП РФ все еще не реализуют максимально полно задачи обеспечения прав и свобод каждого отдельно взятого гражданина. Поэтому требуется постоянное совершенствование правоприменительной практики полиции для оптимальной реализации отведенных полиции разделов КоАП РФ. Об этом свидетельствует Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2022 N 8-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона "О полиции" в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко". В нем указывается, что применение полицией такой меры воздействия, как доставление в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, к гражданину, который проводил одиночное пикетирование, при отсутствии очевидных оснований для примененной меры административного воздействия, расценивается как неправомерное ограничение его права на свободу и личную неприкосновенность, а также на проведение публичных мероприятий¹.

Все еще сказывается человеческий фактор при реализации сотрудниками полиции законов. В деятельности полиции все же прослеживаются некоторые нарушения самых разных прав и свобод граждан РФ.

В частности, как указывают А.М. Низаметдинов, И.В. Потапенкова, к наиболее типичным и существенным упущениям в рассматриваемой сфере относится такое нарушение прав и свобод граждан, как привлечение их к административной ответственности при отсутствии признаков и состава административного правонарушения. Имеют место случаи нарушения установленных законом сроков давности привлечения к административной ответственности, составления протоколов и вынесения постановлений об

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2022 N 8-П// СПС Консультант Плюс

административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений, кроме того, очень редко разъясняются процессуальные права и обязанности участникам производства по делу об административном правонарушении и другие¹.

Многими полицейскими в силу недостаточной грамотности неверно квалифицируются достаточное количество административных правонарушений.

Большой процент нарушений со стороны полицейских процессуального порядка административного задержания граждан. К многочисленным нарушениям относятся и случаи необоснованного задержания граждан полицейскими без составления протоколов. Со стороны полицейских органов замечены превышения установленных законом сроков административного задержания без объяснения причин. Во многих случаях в разных регионах страны часты случаи со стороны сотрудников полиции формального исполнения своих полномочий по доказыванию виновности привлекаемых к административной ответственности граждан и юридических лиц.

В некоторых моментах не выясняются принципиально значимые обстоятельства для разрешения конкретного административного дела. Полицейские крайне мало опрашивают потерпевших, свидетелей на предмет состояния их различного вида опьянения. Очень редко направляют на медицинское освидетельствование в установленном законом порядке и требуемой процессуальной форме участников производства по делам об административных правонарушениях.

При проведении проверок контрольные и надзорные институты часто выявляют нарушения в производствах дел по административным правонарушениям. Это связано с недостаточным вниманием и слабой требовательностью к оформлению таких дел со стороны сотрудников полиции.

¹ Низаметдинов А.М., Потапенкова И.В. Проблемные аспекты в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Вестник экономической безопасности. 2022. № 2. С. 178.

Выявляются грубые нарушения, связанные с оформлением протоколов опросов лиц, прямо либо косвенно причастных к делу об административном правонарушении. В большинстве случаев документы по делу оформляются без вызова и опроса подозреваемого, виновного, пострадавшего и свидетеля. Не всегда разъясняются процессуальные права указанных лиц. Зачастую производство по делу ведется без скрупулезного и детального исследования документов. Полицейскими, ведущими производство по делу игнорируются обстоятельства, которые тем или иным образом исключают производство по делу об административных правонарушениях. Контролирующие органы выявляют и моменты ненадлежащего оформления процессуальных документов. Часты случаи сокрытия документов, связанных с процессом. Многие полицейские не знакомят с процессуальными документами. По указанным нарушениям от участников производства по делам об административных правонарушениях поступают много жалоб.

Обсуждая другие вопросы настоящей проблематики, следует отметить непрерывное выявление случаев нарушения подведомственности. Рассмотрение отдельных категорий производств по делам об административных правонарушениях сопровождается бездействием полицейских. Это особенно сильно отражается в вопросах исполнения определенных для применения административных наказаний. Более конкретнее, должным образом не реализуются в полном объеме предусмотренные законом РФ меры по обязательному взысканию административных штрафов, которые наложены на виновных. Следует отметить, что не адаптивно и не оптимально реализуются средства, предусмотренные законом и нужные при определении причин административных правонарушений. Очень слабо исследуются способствующие к проявлению нарушений КоАП РФ условия. Такое исследование необходимо для устранения подобных нарушений в дальнейшем.

В связи с изложенным приведем следующие примеры из судебной практики.

Постановлением судьи Тракторозаводского районного суда г. Челябинска, оставленным без изменения решением судьи Челябинского областного суда, гражданку Л_. за совершение административного правонарушения привлекли к административной ответственности. При этом судом была применена санкция части 1 статьи 19.3 КоАП РФ. Гражданке Л_. было назначено судом административное наказание в форме штрафа в соответствии с КоАП РФ. Как следует из материалов дела, в отношении гражданки Л_. был составлен протокол об административном правонарушении, из которого следует, что, находясь на улице, Л_. на неоднократные требования сотрудника полиции пройти в служебный автомобиль для доставления ее в отдел полиции отказалась, чем оказала неповиновение законным требованиям сотрудников полиции. Указанные здесь обстоятельства явились основанием для привлечения Л_. к административной ответственности. В целях реализации задержания сотрудники полиции должны были иметь достаточные основания полагать, что имело место событие административного правонарушения, и в случае неприменения данной меры Л_. воспрепятствует правильному и своевременному оформлению процессуальных документов прописанных в КоАП РФ. Тем не менее производство по делу об административном правонарушении, указанном в КоАП РФ, по отношению к Л_. относительно факта задержания не возбуждалось, к административной ответственности по указанной статье Л. привлечена не была.

При таких обстоятельствах постановление судьи районного суда и решение судьи Челябинского областного суда по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, в отношении Л. отменено, а производство по настоящему делу - прекращено на основании п. 4

ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых были вынесены состоявшиеся по делу судебные акты¹.

Решением Самарского областного суда от 15 ноября 2022 года отменено постановление судьи Безенчукского районного суда Самарской области от ДД.ММ.ГГГГ по делу об административном правонарушении, которым Б.А.В., признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде административного ареста сроком на 5 (пять) суток. Как следует из материалов дела, ДД.ММ.ГГГГ в 14 часов 30 минут на <адрес>, был остановлен гражданин с признаками алкогольного опьянения. На требование предъявить документы, удостоверяющие личность ответил отказом в грубой форме, пытался скрыться бегством. Своими действиями совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Впоследствии данный гражданин представился Б.А.В. Протокол об административном правонарушении, составленный ДД.ММ.ГГГГ должностным лицом полиции в отношении Б.А.В., описания события административного правонарушения должным образом не содержит, что противоречит требованиям ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ. В постановлении судьи районного суда и в протоколе по делу об административном правонарушении не указано в чем было выражено требование сотрудника полиции, не дана оценка законности требования (распоряжения) сотрудников полиции. Таким образом, судом не выяснены все обстоятельства, имеющие значение для принятия законного и обоснованного решения по делу, а само постановление суда вынесено на неполно исследованных доказательствах по делу, в связи с чем, не может быть признано законным и обоснованным².

¹ Постановление Челябинского областного суда от 07.10.2022 N 4a16-1016/2022 // СПС Консультант Плюс

² Решение Самарского областного суда от 15.11.2022 N 12-533/2022 // СПС Консультант Плюс

Постановлением судьи Басманного районного суда г. Москвы от 16 марта 2022 г. Ш.М.С. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.2 КоАП РФ, и ей назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 20 000 (двадцать тысяч) рублей. Решением Московского городского суда от 22.06.2022 N 7-7165/2022 постановление по делу об административном правонарушении изменено, действия лица переквалифицированы, назначено наказание в виде административного штрафа. При этом суд указал, что письменные объяснения сотрудников полиции К.И.Г. и К.О.В., отобранные у них участковым уполномоченным ОМВД России по Басманному району г. Москвы были получены с нарушением требований закона, без предупреждения указанных лиц об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний¹.

Постановлением судьи Новодвинского городского суда Архангельской области от 07 мая 2022 года А.А. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.1 КоАП РФ. А.А. в жалобе в областной суд просил постановление отменить, утверждал, что не совершал вмененное ему административное правонарушение. Решением Архангельского областного суда от 07.06.2022 N 7п-186/2022 жалоба А.А. удовлетворена, дело направлено на новое рассмотрение. При этом суд в решении указал, что в протоколе об административном правонарушении отсутствуют записи об отказе А.А. о разъяснении ему процессуальных прав, о его отказе изложить свое объяснение и от получения копии протокола. Вместо записи об отказе А.А. от подписания протокола имеются подписи понятых, при этом в протоколе не указано, совершение каких процессуальных действий, их содержания и результатов удостоверили понятые своей подписью. В протоколе

¹ Решение Московского городского суда от 22.06.2022 N 7-7165/2022// СПС Консультант Плюс

об административном задержании от 07 мая 2022 года содержатся сведения и подпись только одного понятого, сведения о втором понятом отсутствуют¹.

Постановлением инспектора ДПС от 13 февраля 2022 г. А. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.37 КоАП РФ, и ему назначено наказание в виде административного штрафа в размере 500 рублей. Решением судьи Кондопожского городского суда РК, вынесенным по результатам рассмотрения жалобы А., постановление сотрудника полиции отменено, производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием состава вменяемого лицу противоправного деяния. Решением Верховного суда Республики Карелия от 28.04.2022 N 21-201/2022 решение суда первой инстанции оставлено без изменения².

Постановлением судьи Первомайского районного суда г. Краснодара от 16 мая 2022 г., оставленным без изменения решением судьи Краснодарского краевого суда от 21 декабря 2022 г. и постановлением заместителя председателя Краснодарского краевого суда от 3 февраля 2023 г., в отношении Ходякова С.М. прекращено производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ на основании статьи 2.9 названного Кодекса в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения. В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Ходяков С.М. просит об отмене постановлений, вынесенных в отношении его по настоящему делу об административном правонарушении, ссылаясь на их незаконность. Постановление Верховного Суда РФ от 20.05.2022 N 16-АД16-1 требование удовлетворено, поскольку доказательств совершения водителем транспортного средства вмененного правонарушения не имеется, при этом установлено, что со стороны

¹ Решение Архангельского областного суда от 07.06.2022 N 7п-186/2022// СПС Консультант Плюс

² Решение Верховного суда Республики Карелия от 28.04.2022 N 21-201/2022 // СПС Консультант Плюс

должностных лиц в отношении него имело место применение насилия, после чего они понуждали его подписать процессуальные документы, составленные в отношении него по делу об административном правонарушении. Кроме того, протокол N <...> об административном правонарушении, составленный 16 мая 2022 г. в отношении Ходякова С.М., описания события административного правонарушения не содержит. В данном протоколе указано, что в названные выше время и месте Ходяков С.М. оказал неповиновение законным требованиям сотрудников полиции. При этом обстоятельства, при которых Ходяковым С.М. совершено данное деяние, в протоколе не описаны, какие законные требования ему были предъявлены сотрудниками полиции, которым он не повиновался, и какие им совершены действия, квалифицированные как неповиновение таким требованиям, в протоколе не отражено¹.

Гражданин Юрзанов Р.Е. обратился в суд с иском к Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Саратовской области, к самому Министерству внутренних дел Российской Федерации, а также к Министерству финансов Российской Федерации о компенсации морального вреда. Истец ссылался на то, что он был незаконно задержан сотрудниками полиции, доставлен в отдел полиции и подвергнут избиению, при наличии телесных повреждений ему не была оказана медицинская помощь. Решением Вольского районного суда Саратовской области от 19 декабря 2022 г. ., в удовлетворении требований Юрзанова Р.Е. отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Саратовского областного суда от 22 февраля 2023 г., в удовлетворении требований Юрзанова Р.Е. оставлено без изменений и в удовлетворении апелляционных требований отказано.

Определением Верховного Суда РФ от 05.12.2023 N 32-КГ17-30 дело направлено на новое апелляционное рассмотрение. При этом судом установлено, что истец фактически был подвергнут административному

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 01.09.2023 N 18-АД17-26 // СПС Консультант Плюс

доставлению, вместе с тем его пребывание в отделе МВД России по ЗАТО г. Шиханы и п. Михайловский Саратовской области никак оформлено не было, протокол о его доставлении не составлялся. Тем самым, допущено нарушение требований части 3 статьи 27.2 КоАП РФ¹.

Указанные проблемы снижают эффективность административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан, а также влекут за собой нарушения различных прав и свобод граждан. Кроме того, перечисленные факторы и правоприменительная практика показала объективную необходимость совершенствования правовых и организационных основ административно-юрисдикционной деятельности полиции, необходимо качественно изменить критерии оценки ее эффективности. Назрела необходимость включения в КоАП РФ предписаний, которые давали бы гражданам дополнительные гарантии защиты их прав, свобод и законных интересов в производстве по делам об административных правонарушениях, а сотрудников полиции соответствующие предписания обязывали бы обеспечивать необходимые процессуальные права всем лицам, которые заинтересованы в конечном итоге соответствующего производства.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2023 N 32-КГ17-30// СПС Консультант Плюс

§ 3.2. Проблемы совершенствования административно-юрисдикционной деятельности полиции в области дорожного движения

Одним из основных субъектов деятельности по реализации функции предупреждения административных правонарушений в Российской Федерации являются специально выделенные подразделения полиции.

Вопрос предупреждения административных правонарушений особенно остро проявляется в области дорожного движения. С каждым годом растет количество граждан, привлекаемых к административной ответственности за нарушение ПДД (Правил дорожного движения).

По состоянию на 01 января 2024 г. на территории Российской Федерации было зарегистрировано 56,6 млн. единиц автомобильной техники. В 2023 г. только сотрудниками подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне пресечено 90,3 млн. административных правонарушений в области дорожного движения, вынесено 85,8 млн. постановлений на сумму 76,1 млрд. руб. По мнению А.И. Быкова, П.В. Молчанова, рост административных правонарушений в данной сфере обусловлен рядом объективных причин. В законодательстве слишком много административно-правовых составов, прямо не влияющих на обеспечение безопасности дорожного движения, что в результате влечет увеличение роста административной деликтности. В настоящее время основной способ решения проблемы обеспечения безопасности дорожного движения - это усиление санкций. Размеры наказаний не основываются на научных исследованиях. Многочисленные поправки в законодательство не способствуют улучшению состояния административной

юрисдикции и не улучшают качество работы государственных органов в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

По мнению Ю.П. Шевченко, анализ нормативных актов, регламентирующих полицейский контроль в сфере безопасности дорожного движения, свидетельствует о том, что отсутствует единый подход и надлежащее регулирование таких полномочий. Так, например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" в ч. 2 ст. 13 уточнил, что права, регламентированные пп. 20 и 21 ч. 1 указанной статьи, относящиеся к области дорожного движения, распространяются не на всех сотрудников полиции, а предоставлены лишь специально уполномоченным сотрудникам. В частности, право остановки транспортного средства и другие права в сфере дорожного движения предоставлены только сотрудникам специализированных служб полиции (ГАИ МВД России). Аналогичные полномочия другим сотрудникам полиции не предоставлены, хотя у них остаются право и обязанность применять нормы об административной ответственности в сфере дорожного движения².

Ранее существовавшие полномочия полицейских по вопросам ведения производства по делам об административных правонарушениях Приказом МВД России от 30.08.2017 N 685 в большей части сокращены. Указанный нормативный акт обязывает многие службы и подразделения полиции составлять в строгом порядке протоколы в случае выявления признаков административных правонарушений. Сюда относятся и нарушения правил в области организации безопасности дорожного движения и самого дорожного движения. Однако Закон о полиции предоставил права применения определенного комплекса мер принуждения по делам об административных

¹ Быков А.И., Молчанов П.В. Предупреждение административных правонарушений в области дорожного движения: понятие и предложения // Административное право и процесс. 2022. N 10. С. 38.

² Шевченко Ю.П. Полицейские меры в сфере дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. 2023N 3. С. 91.

правонарушениях, предусмотренных пп. 20 и 21 ст. 13 Закона только подразделениям ГАИ МВД РФ. Сюда относятся досмотр транспортного средства в соответствии со ст. 27.9 КоАП РФ и отстранение от управления транспортным средством в соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ, а также задержание транспортного средства в соответствии со ст. 27.13 КоАП РФ. Следовательно, все должностные лица, уполномоченные составлять протоколы при выявлении правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, а не только сотрудники ГАИ, уполномочены совершать указанные меры принуждения. Но для составления протокола необходимо иметь право остановки ТС, которого у них нет.

Таким образом, в настоящее время имеется пробел в законодательстве Российской Федерации. Этот пробел заключается в отсутствии регламентирующей меры для реализации принуждения административного характера. Например, в Законе о полиции и в КоАП РФ в разделе “ПДД” имеются разногласия по возложению на полицейских полномочий в сфере обеспечения по применению мер административного принуждения в области обеспечения безопасности дорожного движения на автодорогах. Достаточно в законодательстве и других противоречий. Например, в противоречии с Законом о полиции находится Приказ МВД России от 30.08.2017 N 685. Предлагается, во исполнение требований ч. 2 ст. 13 Закона о полиции следует принять нормативный акт МВД России, в котором целесообразно дать исчерпывающий перечень сотрудников (подразделений) полиции, обладающих полномочиями, предусмотренными пп. 20 и 21 ст. 13 Закона о полиции, а также определить их права по осуществлению административно-процессуальных действий по применению норм об административной ответственности за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения, предусмотренных главой 12 КоАП РФ.

Федеральным законом от 1 июля 2011 г. N 170-ФЗ "О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации" из компетенции полиции была исключена функция проведения технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. Одновременно данное положение уже было изначально заложено в ст. 54 оригинальной редакции Федерального закона "О полиции".

По мнению П.В. Молчанова данное изменение следует, безусловно, оценить негативно. По сути, оно противоречило п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона "О полиции" и оказало разрушающее воздействие на существующую систему обеспечения безопасности дорожного движения. В результате его введения из арсенала системы органов внутренних дел был изъят весьма эффективный административно-правовой инструмент. Между тем в 2016 г. увеличилось число ДТП, произошедших из-за эксплуатации технически не исправных транспортных средств - на 111,3%, всего таких ДТП произошло 5 394, в них погибло 978 человек (+81,8%), ранено 8 052 человека (+114,9%). Необходимо придать техническому осмотру статуса "государственного" и вернуть его в компетенцию органов внутренних дел¹.

Согласно ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если докажет, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц, что является лазейкой при обжаловании постановлений, вынесенных в отношении собственников транспортных средств. В последующем на виновное лицо, во владении которого находилось транспортное средство, зачастую составить административный материал не представляется возможным в связи с тем, что на момент обжалования постановления истекает двухмесячный срок привлечения к административной

¹ Молчанов П.В. Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. 2023. N 11. С. 25.

ответственности. Многие собственники транспортных средств этим грамотно пользуются и умышленно затягивают срок привлечения к административной ответственности, проходя по всем инстанциям обжалования постановления.

В связи с этим предлагаем, в случае установления факта нахождения транспортного средства во владении или в пользовании другого лица, увеличить срок давности привлечения к административной ответственности (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ) до 6 месяцев.

Подводя итоги по данной главе, можно сделать следующие выводы.

В Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. "О полиции" установлен фундаментальный раздел, в соответствии с которым определена роль полиции, заключающаяся в защите здоровья граждан их жизни, а также их законных прав и свобод. В результате изучения правоприменительной практики сделан вывод о наличии определенных проблем в административно-юрисдикционной функциональности полиции по обеспечению прав и свобод граждан, снижающих ее эффективность и, кроме того, влекущих за собой нарушения различных прав и свобод граждан.

В ходе проведения исследований нормативных и правовых актов, с помощью чего регулируются полицейские функции контроля, регулирования и управления в сфере организации безопасности дорожного движения можно вывести заключение по наличию немалых нерешенных вопросов.

Исключение из компетенции полиции функции проведения технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним привело к отрицательным последствиям в обеспечении безопасности дорожного движения. Необходимо вернуть указанную функцию в компетенцию органов внутренних дел.

В целях реализации принципа неотвратимости наказания предлагаем, в случае установления факта нахождения транспортного средства во владении или в пользовании другого лица, увеличить срок давности привлечения к административной ответственности (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ) до 6 месяцев.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования темы выпускной квалификационной работы были сделаны следующие выводы.

Административно-юрисдикционная деятельность - это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений регулятивная, правоприменительная, правоохранительную деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц (судьи, органы государственной и муниципальной власти), наделенных правом реализации различных видов административных производств принудительного характера и принятия по ним решений в установленных законом форме и порядке.

Понятие административно-юрисдикционная деятельность полиции не имеет своего правового закрепления. Административно-юрисдикционную деятельность полиции можно определить как осуществляемую в определенной процессуальной форме деятельность, носящую правоохранительный, государственно-властный характер, состоящую в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке, дел об административных правонарушениях, включающую также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, осуществляемого в рамках соответствующего административно-юрисдикционного производства уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого в органах внутренних дел (полиции), образуют систему, в которой выделяются социально-правовые и специальные принципы. Социально-правовые принципы - это принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административно-юрисдикционной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, должности

лица, рассматривающего то или иное административно-юрисдикционное дело. Специальные принципы закреплены в Конституции РФ и КоАП РФ.

Производство по делам об административных правонарушениях органами внутренних дел (полиции) закреплено в КоАП РФ. Кроме КоАП РФ данное производство частично регламентировано нормативными правовыми актами МВД России.

Особенности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел (полиции), зависят от целого ряда факторов: полноты содержания; временных, территориальных критериев; от применения отдельных видов административных наказаний; от различных категорий лиц, привлекаемых к административной ответственности и других.

Выделяют следующие стадии производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемое в органах внутренних дел: "Возбуждение дела об административном правонарушении", "Рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие решения", "Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях", "Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях".

Изучение и анализ научной юридической литературы, правоприменительной практики, законодательной базы выявил следующие проблемы в организации производства по делам об административных правонарушениях в полиции: необходимость законодательного урегулирования предварительной проверки по фактам действий (бездействия) на предмет наличия либо отсутствия признаков административного правонарушения; проблема отсутствия полномочий должностных лиц органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации; проблема реализации абз. 2 ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ в связи с отсутствием в региональном

законодательстве полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по составлению протоколов об административных правонарушениях, передача которых предусмотрена соглашениями; необходимость определения в КоАП РФ процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

В административно-юрисдикционной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан также существуют определенные проблемы, снижающие эффективность деятельности полиции и влекущих за собой нарушения различных прав и свобод граждан. Чрезмерно высокие административные штрафы и неразвита система общественного благоустройства постепенно превратили полицейские меры в средства пополнения доходов бюджетов различного уровня. Данная ситуация является негативной для защиты прав и свобод граждан. Наиболее существенными нарушениями сотрудниками полиции прав и свобод граждан являются: привлечение граждан к административной ответственности при отсутствии признаков и состава административного правонарушения, нарушение установленных законом сроков давности привлечения к административной ответственности, составление протоколов и вынесения постановлений об административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений, очень редкое разъяснение процессуальных прав и обязанностей участникам производства по делу об административном правонарушении, неверная квалификация административных правонарушений, нарушения процессуального порядка административного задержания граждан, случаи необоснованного задержания без составления протоколов, а также превышения установленных законом сроков административного задержания, формальное исполнение сотрудниками полиции своих полномочий по доказыванию виновности привлекаемых к административной ответственности лиц, не выяснение принципиально значимых для разрешения конкретного дела обстоятельств.

В связи с этим необходимо тщательно относиться к подбору кадров в органы внутренних дел, проводить работу по повышению уровня профессионального образования и подготовки кадров, что является весомым фактором превенции нарушений законности сотрудниками полиции.

Для реализации принципа неотвратимости наказания предлагаем, в случае установления факта нахождения транспортного средства во владении или в пользовании другого лица, увеличить срок давности привлечения к административной ответственности (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ) до 6 месяцев.

Существуют также определенные проблемы в административно-юрисдикционной деятельности полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения:

- исключение из компетенции полиции функции проведения технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним оказало разрушающее воздействие на существующую систему обеспечения безопасности дорожного движения. Необходимо вернуть функции проведения технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним в компетенцию органов внутренних дел.

В связи с изложенным необходимо совершенствовать правовые и организационные основы административно-юрисдикционной деятельности полиции, качественно изменив критерии оценки ее эффективности.

Подводя итог необходимо отметить, что к особенностям административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой полицией, относится следующее:

- выделяется определенная сфера охраняемых полицией общественных отношений. В юрисдикции полиции административные правонарушения составляют всего 17,3% от общего количества в соответствии с 68 статьями КоАП РФ;

- в случае возбуждения дела об административном правонарушении либо при проведении административного расследования, а также исследовании дел

об административных правонарушениях выполняется обязательная внутриведомственная специализация субъектов;

- административно-юрисдикционная функциональность регулируется федеральным законодательством.

- административно-юрисдикционная функциональность дополнительно регулируется законодательством субъектов Российской Федерации

- административно-юрисдикционная функциональность регулируется ведомственными нормативными правовыми актами;

- ввиду наличия последних трех пунктов говорят о множественности нормативных правовых актов, которые регулируют обозначенную область деятельности полиции;

- огромное количество должностных лиц имеют право рассмотрения и исследования дел об административных правонарушениях;

- полицейские имеют право производить административно-деликтное производство в её упрощенной форме;

- на основе последнего полицейские могут назначать административное наказание на месте совершения правонарушения, при этом протокол об административном правонарушении не составляется.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ. от 30.12.2008 № 7-ФКЗ. от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – дек. - № 237.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон: принят Гос. Думой 30 декабря 2001 г.: по состоянию на 05 апреля 2024 г. // Собрание законодательства РФ. – 2002. -N 1 (ч. 1). - Ст. 1.

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ: принят Гос. Думой 02 мая 2006 г.: по состоянию на 05 апреля 2024 г. // Собрание законодательства РФ. –2024. - N 49. - ст. 7327.

4. О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ: принят Гос. Думой 07 февраля 2011 г.: по состоянию на 05 апреля 2024 г. // Собрание законодательства РФ. –2024 - N 50 (Часть III). - Ст. 7562.

5 О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ: принят Гос. Думой 30 ноября 2011 г.: по состоянию на 01 июля 2024 г. // Собрание законодательства РФ. –2024. - N 27. - Ст. 3929.

6. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 14.10.2012 N 1377: по состоянию на 07 апреля 2024г. // Собрание законодательства РФ. –2024. - N 15 (Часть I). - Ст. 2167.

7. 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: приказ МВД России от 29.08.2014 N 736: по состоянию 20.02.2024// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2024 г. - N 51.

8. Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 30.06.2023 N 264: по состоянию на 21 апреля 2024 г. // Российская газета. – 2024. - N 232.

9. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 N 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 20.02.2024).

II. Судебная практика

11. Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2014 N 6-О // СПС Консультант Плюс.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2023 N 8-П // Российская газета. – 2023. – март. - N 68.

13. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2015 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Российская газета. – 2015. – дек. - № 296.

14. Определение Верховного суда РФ от 13.11.2023 N 91-АПГ13-2 // СПС Консультант Плюс.

15. Определение Верховного Суда РФ от 26.02.2024 N 52-АПГ14-1 // СПС Консультант Плюс.

16. Постановление Верховного Суда РФ от 01.09.2024 N 18-АД17-26 // СПС Консультант Плюс.

17. Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2024 N 32-КГ17-30 // СПС Консультант Плюс.

18. Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 03.05.2012 по делу N 3-30/12 // Якутские ведомости. – 2013. – апр. - № 28.

19. Решение Псковского областного суда от 16.08.2013 по делу N 3-7/2013 // СПС Консультант Плюс.

20. Решение Верховного суда Республики Карелия от 28.04.2022 N 21-201/2016 // СПС Консультант Плюс.

21. Решение Архангельского областного суда от 07.06.2022 N 7п-186/2022 // СПС Консультант Плюс.

22. Решение Московского городского суда от 22.06.2022 N 7-7165/2022// СПС Консультант Плюс.

23. Постановление Челябинского областного суда от 07.10.2022 N 4а16-1016/2022 // СПС Консультант.

III. Научная и учебная литература

24. Авдейко А.Г., Кононов А.М. Проблемы реализации административно-юрисдикционных полномочий органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка и предупреждения правонарушений // Вестник Омской юридической академии. – 2023. - N 4. – С. 18.

25. Административная деятельность полиции. Часть общая: учеб. пособие / под ред. О.И. Бекетова. Омск: ОМА МВД России, 2022. - 312 с.

26. Адмиралова И.А. Административно-юрисдикционная деятельность полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное и муниципальное право. - 2021. -N 8. - С. 79.

27. Андреевский И.Е. Административный суд. // Русский энциклопедический словарь И.Н. Березина. - СПб., 1910. - Т. I.
28. Бахрах Д.Н. Административное принуждение в СССР, его виды и основные тенденции развития: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Пермь, 1971. - 112 с.
29. Бекетов О.И., Опарин В.Н. Применение полицейской силы по законодательству Российской Федерации. - Омск, 2021. - 168 с.
30. Быков А.И., Молчанов П.В. Предупреждение административных правонарушений в области дорожного движения: понятие и предложения // Административное право и процесс. - 2021. - N 10. - С. 38.
31. Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР. - Воронеж, 1970. - 83 с.
32. Головки В.В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: Монография. - Омск: Омская академия МВД России, 2022. - 208 с.
33. Головки В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. - 2020. - N 12. - С. 13.
34. Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики: Монография. М., 2022. - 190 с.
35. Грищенко А.Н. К вопросу о механизме реализации функций полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Современное право. - 2023. - N 9. - С. 33.
36. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции. - М., Юрист, 2022. 144 с.
37. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: Учебник.- М., 2022. - 117 с.
38. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс: Монография. - М.: ВНИИ МВД России. – 2013. - 147 с.

39. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. – Киров. – 2021. - 110 с.
40. Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М., 1914. - 315 с.
41. Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. - М., 1961. - 146 с.
42. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник. - М., 2002. - 152 с.
43. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. - М., 2021. - С. 32.
44. Коренев А.П. Кодификация советского административного права. - М., 1970. - 183 с.
45. Куракин А.В., Костенников М.В., Кареева-Попелковская К.А. Административные правоотношения и их реализация в деятельности полиции при применении мер пресечения // Административное и муниципальное право. - 2024. - N 2. - С. 141.
46. Куракин А.В. Административный процесс и его реализация в деятельности полиции. - Домодедово, 2022. - 178 с.
47. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. - М., 1961. - 56 с.
48. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. - 1962. - N 2 – с. 62.
49. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. - Воронеж, 1999. - 86 с.
50. Майле А.Д. Административно-юрисдикционная деятельность полиции (сравнительно-правовой анализ) // Вестник Омской юридической академии. - 2023. - N 4. – С.21.

51. Молчанов П.В. Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. - 2023. - N 11. - С. 25.

52. Низаметдинов А.М., Потапенкова И.В. Проблемные аспекты в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Вестник экономической безопасности. – 2022. - № 2. – С. 178.

53. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. - М., 2003. - 161 с.

54. Петров Г.И. Сущность советского административного права. - М., 1959. - 82 с.

55. Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий "административное расследование" и "процессуальные действия, требующие значительных временных затрат" в административном процессе // Труды Академии управления МВД России. – 2023. - N 1. – С. 22.

56. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Редакция "Российской газеты", 2020. Вып. I - II. 688 с.

57. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М., 1964. - 181 с.

58. Сорокин В.Д. Проблемы административного процесса. - СПб., 1968. - 93 с.

59. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. - М., 2002. - 98 с.

60. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – 1949. - С.74.

61. Таджибов В.Р. К вопросу о содержании административно-юрисдикционной деятельности полиции // Административное и муниципальное право. - 2014. - N 9. - С. 95.

62. Таджибов В.Р. Административно-юрисдикционный процесс и его реализация в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. - 2015. - N 7. - С. 76.

63. Таджибов В.Р. Производство по делам об административных правонарушениях и принципы его реализации в деятельности полиции // Административное и муниципальное право. – 2021 - N 8 – С. 41.

64. Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. - 2021. - N 2. - С. 67.

65. Шевцов А.В. Управленческие и процессуальные функции юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. – 2023. - N 2.

66. Шевцова Н.И., Шевцов А.В. К вопросу о понимании сущности административной юрисдикции полиции России и Великобритании // Административное право и процесс. -2022. - N 9. -С. 72.

67. Шевченко О.А. К вопросу о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях // Труды Академии управления МВД России. - 2021. - N 4 - С. 20.

68. Шевченко Ю.П. Полицейские меры в сфере дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. - 2022. - N 3. - С. 91.

69. Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1989. - 49 с.

70. Шергин А.П. Тенденции современной административной политики. - СПб., Издательство Санкт-Петербургского университета МВД России, 2024. - 38 с.

71. Шилехин К.Е. Проблемы возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) // Грамота. - 2024. -N 5. - С. 202.

72. Щербаков О.Н. Отдельные вопросы стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное и муниципальное право. - 2022. - N 4. - С. 338.

73. Юсупов В.А., Мельников В.А. Некоторые проблемы развития административного процесса на современном этапе // Актуальные проблемы административного права России: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - Омск, 2019. - С. 43.

74. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. - М., 2019. - 28 с.

75. Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве. - М., 1952. - 39 с.