

**А.В. Биряков, А.В. Лаур**  
**ПРАВОВОЙ СТАТУС СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ КАК ЛИЦА,  
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩЕГО ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

**Александр Викторович Биряков** – инспектор Отдела по исполнению административного законодательства, УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга, г. Санкт-Петербург; **e-mail: skobar-piter@yandex.ru.**

**Александр Владимирович Лаур** – преподаватель кафедры криминалистики, Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург; **e-mail: internet@yandex.ru.**

*Изменения, которые в настоящее время наблюдаются в административном законодательстве, имеют последствия в виде совершения ошибок сотрудниками правоохранительных органов. Автор статьи приводит статистические данные по этому вопросу согласно деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне Санкт-Петербурга и Ленинградской области. В статье рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются сотрудники полиции в процессе обеспечения общественной безопасности, включая деятельность в области профилактики совершения административных правонарушений.*

**Ключевые слова:** сотрудник полиции; органы внутренних дел; административное производство; полиция; административная ответственность; правовой статус; пресечение правонарушения.

**A.V. Biryakov, A.V. Laur**  
**LEGAL STATUS OF POLICE OFFICER AS A PERSON  
PROSECUTING ADMINISTRATIVE OFFENCES**

**Aleksandr Biryakov** – Inspector, the Department of Execution of Administrative Legislation, UMVD of Russia in Central District of Saint-Petersburg, St. Petersburg; **e-mail: skobar-piter@yandex.ru.**

**Aleksandr Laur** – Lecturer, the Department of Criminology, Saint-Petersburg University of Interior Ministry of the Russian Federation, St. Petersburg; **e-mail: internet@yandex.ru.**

*Changes that are currently under way in administrative law have unwanted aftereffects as errors and mistakes committed by law enforcement officials. The author provides statistical data on this issue with territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the district level of Saint-Petersburg and Leningrad region being taken as an example. The article addresses challenges that police officers face in the process of ensuring public security including prevention of administrative offences.*

**Keywords:** police officer; internal affairs bodies; administrative litigation; police; administrative liability; legal status; suppression of an offense.

Для обеспечения общественной безопасности важную роль играет деятельность правоохранительных органов в области профилактики правонарушений, мониторинга и оценки эффективности

правоприменительной практики.

Многочисленные изменения и дополнения, вносимые в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [1] (далее – КоАП РФ), в ряде

случаев не приносят ожидаемого положительного эффекта, а приводят к возникновению правовых коллизий, что вкупе с имеющимися противоречиями затрудняет правоприменительную деятельность уполномоченных государственных органов и их должностных лиц, а в итоге может привести к невыполнению задач производства по делам об административных правонарушениях.

Одна из функций территориальных органов МВД России – выявление и пресечение административных правонарушений. Практическая деятельность выстраивается таким образом, что все большее акцент делают на количестве дел, выявленных полицией и рассмотренных судом. Анализ статистических данных позволяет заключить, что каждый год территориальные органы МВД России возбуждают большое количество дел об административных правонарушениях [7]. Если обратить внимание на статистику за три года (2018–2020), то становится очевидным, что в 2020 г. количество дел, поступивших на рассмотрение судов, увеличилось приблизительно на 600 тыс. [8].

Так, согласно положениям ст. 23.1 КоАП РФ, дела указанной категории направляются впоследствии в суд для рассмотрения и принятия решения. Однако не все протоколы, направленные в суд, рассматриваются судебной инстанцией по существу.

В деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, наблюдается ряд проблем в сфере работы по делам об административных правонарушениях, которые мы и рассмотрим далее. В частности, с 2017 по 2021 г. материалы по 80 151 делу об административных правонарушениях не содержат информации о принятых решениях. Наибольшее количество невнесенных сведений о принятых решениях в модуль «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка (далее – АП СООП) в следующих территориальных органах:

– УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга – 11596;

– УМВД России по Невскому району г. Санкт-Петербурга – 5 308;

– УМВД России по Кировскому району г. Санкт-Петербурга – 4 763;

– УМВД России по Всеволожскому району Ленинградской области – 3 884;

– УМВД России по Выборгскому району Ленинградской области – 1 491;

– УМВД России по Гатчинскому району Ленинградской области – 1 462 [11].

Прослеживается неудовлетворительная организация работы по привлечению граждан к административной ответственности за уклонение от исполнения наказания. Например, в УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга, занимающем первое место по количеству составленных по ст. 20.25 КоАП РФ протоколов об административных правонарушениях (1632), рассмотрено с решением о штрафе только 38, а 224 дела об административных правонарушениях прекращено (первые в городе по количеству прекращенных по статье). Неудовлетворительной можно считать и организацию работы по направлению постановлений о назначении административного штрафа для принудительного взыскания в ФССП России.

Согласно статистическим данным за 2021 г., в службу судебных приставов направлено неоплаченных в установленный законом срок штрафов: по городу – 91,2% (58 021 постановления, +10 411 к аналогичному периоду прошлого года), по области – 77,7% (18614 постановлений, +2 295 к аналогичному периоду прошлого года). Данные свидетельствуют как о трудностях организации взаимодействия с ФССП России относительно принудительного взыскания административных штрафов по постановлениям, вынесенным должностными лицами ОВД, так и об отсутствии контроля за деятельностью должностных подразделений исполнения административного законодательства, в компетенцию которых входит администрирование доходов.

Сотрудники правоохранительных органов по Санкт-Петербургу и Ленинградской области допускают также ряд ошибок, влияющих на эффективность испол-

нения административного законодательства:

– вынесенные решения должностными лицами ОВД спустя два месяца с момента совершения правонарушения (этот факт подтверждается статистическими данными, согласно которым за 2021 г. 24 постановления о привлечении к административной ответственности должностными лицами ОВД по Санкт-Петербургу вынесены с нарушением установленных КоАП РФ сроков);

– вынесение предупреждений по статьям КоАП РФ, не предусматривающим данный вид наказания (этот факт подтверждается статистическими данными, согласно которым за 2021 г. пять случаев, произошедших в У(О)МВД России по Адмиралтейскому, У(О)МВД России по Петродворцовому районам Санкт-Петербурга, а также У(О)МВД России по Волховскому району Ленинградской области);

– дублирование номеров протоколов об административном правонарушении. В настоящее время дублирование номеров протоколов в АП СООП в большинстве территориальных органов МВД России на районном уровне Санкт-Петербурга и Ленинградской области устранено. Выявлен материал, подтверждающий этот факт, в УМВД России по Центральному району г. Санкт-Петербурга;

– вынесенные предупреждения два и более раз (установлено три факта, в частности в У(О)МВД России по Адмиралтейскому, У(О)МВД России по Петродворцовому районам г. Санкт-Петербурга, а также в У(О)МВД России по Волховскому району Ленинградской области).

Существующие данные в Санкт-Петербурге свидетельствуют об отсутствии должного внимания со стороны руководства к вопросу о взаимодействии с судами, органами исполнительной власти, службой судебных приставов при привлечении лиц к административной ответственности. Так, наблюдается рост количества прекращенных дел об административных правонарушениях. Среди основных причин прекращения выделяют истечение срока давности (6 895), малозначи-

тельность (4140), отсутствие состава правонарушения (1701).

Практика складывается таким образом, что значительное количество административных материалов, поступивших в суд, возвращаются в органы внутренних дел. Основная причина возврата заключается в необходимости устранения недостатков, в большинстве случаев, имеющих формальный характер, которые представляется вполне возможным устранить и на стадии рассмотрения дела по существу. Например, суды при возвращении материалов дел используют такие основания, как:

– на материалах дела об административном правонарушении отсутствует соответствующая прошивка документов;

– лицо, в отношении которого ведется производство по административному правонарушению, не проинформировано о том, что его могут уведомлять о судебном разбирательстве (о дате и времени) при помощи смс, иных сообщений, электронной почты и т.д. [9].

Возникает вполне закономерный вопрос о том, почему не происходит обжалование сотрудниками полиции необоснованных требований суда. Законодатель не предусмотрел возможность обжалования сотрудником полиции определения о возвращении материалов дела об административном правонарушении для устранения недостатков, что на практике затрудняет его рассмотрение.

В этой связи заслуживает внимания содержание постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 [2]. Так, согласно п. 10 этого Постановления участниками производства не являются лица, осуществившие составление протокола, а также должностные лица, принявшие решение о привлечении к административной ответственности. Таким образом, сотрудник полиции обладает особым процессуальным статусом, не являясь участником административного производства в прямом смысле этого слова, что подтверждается положениями гл. 25 КоАП РФ. Соответственно, складывается ситуация, при которой указанные лица лишены возможности (даже в случае не-

обходимости) обжаловать определения, выносимые судом, что усложняет рассмотрение дела об административном правонарушении в целом [3, с. 428].

Стоит отметить, что определение представляет собой вид судебного постановления, которое может быть принято в ходе судебного процесса. При этом к сути возбужденного дела определение не относится, а относится к решению промежуточных вопросов или назначения экспертизы. В отличие от решений, определений может быть принято несколько.

Итак, сотрудники полиции могут обжаловать только конечные судебные решения, а не промежуточные определения или постановления. Поэтому на практике возникает неопределенность правового статуса сотрудника полиции в административном процессе. Невозможность обжалования промежуточных судебных актов – это проблема, которая может привести к снижению эффективности деятельности органов исполнительной власти, обладающих юрисдикционными полномочиями, в том числе и органов внутренних дел [5, с. 127].

Верховный Суд РФ в своих актах указывал на то, что подготовка дела к рассмотрению выступает важным составляющим элементом судопроизводства (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 июня 2008 г. № 11 п. 1 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству»). Именно на данной стадии можно понять полноту представленных документов, необходимых для принятия дела к производству. Следует учитывать тот факт, что если судом материалы дела будут приняты к производству, то не представляется возможным направить их для последующего устранения недостатков в материалах дела.

Для устранения недостатков возможным видится использование практики предварительного судебного заседания, которая закреплена ст. 152 Гражданского процессуального кодекса РФ (ГПК РФ). Данная стадия подготовки спора к рассмотрению в суде может быть применена при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

При подготовке дела к судебному разбирательству судье необходимо:

- определить правильность составления протокола об административном правонарушении (стоит учитывать все то, что относится к событию правонарушения, а также лиц, его совершивших);

- установить соблюдение всех необходимых процедур, осуществляемых при составлении протокола об административном правонарушении;

- осуществить проверку полномочий лиц, которые составили протокол об административном правонарушении с привязкой к определенному месту.

На практике возникает ситуация, при которой в случае возникновения необходимости произвести обжалование определений суда о возвращении материалов дела должностные лица органов внутренних дел обращаются с соответствующим ходатайством в прокуратуру. Такая возможность законодательно подтверждена ч.1 ст. 14.43 КоАП РФ. Это предусмотрено для принесения протеста прокурором. Но негативным моментом является время.

Наблюдаются значительные временные затраты, связанные с направлением почтовых сообщений, подготовкой соответствующих процессуальных документов, их подачей и т.д. Это в большинстве случаев приводит к тому, что истекают сроки привлечения к административной ответственности (ч. 1 и ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ). КоАП РФ указывает на то, что если истекли сроки привлечения лица к административной ответственности, то привлечение к ответственности не представляется возможным (п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ) [4, с. 181].

Поэтому, несмотря на все основания для привлечения лица к административной ответственности, такая возможность утрачивается. Причина этой проблемы состоит в несовершенстве положений законодательства в аспекте привлечения лица к административной ответственности. Например, согласно докладной записке ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, большинство дел прекращено в связи с истечением сроков давности.

Анализ положений п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ не позволяет четко определить основания, с учетом которых происходит возврат материалов дел об административных правонарушениях судом в территориальный орган для устранения недостатков. Соответственно, практика судов относительно причин возврата материалов дел неоднозначна. В любом случае, если существует необходимость обжалования промежуточных актов суда, сотрудникам полиции необходимо обращаться в органы прокуратуры.

Вместе с тем положения ч. 1.1 ст. 30.1 КоАП РФ позволяют сделать вывод о том, что субъект функциональной власти, обладающий полномочиями юрисдикционной деятельности, вправе произвести обжалование определения суда. Например, такая возможность предоставлена в случае, если существуют основания полагать, что обнаружены нарушения законодательства. Тем не менее подобная практика – редкое явление [10].

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 раскрывает ситуации, когда протоколы, вынесенные должностными лицами, возвращены им обратно. Речь идет о следующих случаях:

- протокол составлен лицом, не имеющим на это соответствующих полномочий;
- оформление протокола об административном правонарушении, материалов не соответствует установленным требованиям;
- материалы представлены не в полном объеме.

Таким образом, полагаем, что позиция суда должна быть мотивированной, то есть в определении суда должен быть указан полный объем информации, в котором перечислены недостатки, подлежащие устранению. Если вынесенное определение признано необоснованным, то следует принять все необходимые меры для его обжалования. При таких условиях целесообразно обращаться в органы прокуратуры [6].

Итак, сегодня перед законодателем поставлена чёткая задача – предусмотреть

полномочия сотрудников полиции как полноценных участников дел об административных правонарушениях. Если такой статус сотрудника полиции будет закреплен, то ему будут присвоены полномочия по обжалованию промежуточных правовых актов, которые суд выносит при рассмотрении дела об административном правонарушении.

Если такие мероприятия будут реализованы и закреплены в нормативных правовых актах, то это повысит эффективность правосудия. В частности, удастся сократить время для обжалования определений суда. Если данная ситуация не будет урегулирована, то возрастет количество случаев освобождения лица, совершившего административное правонарушение, по обстоятельствам, имеющим формальный характер.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 декабря 2013 г.) // Российская газета. 2005. 19 апреля.
3. *Арзуманян А.А.* Административное расследование в механизме производства по делу об административном правонарушении // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 427–429.
4. *Бузукладников В.В.* Сущность и содержание административного наказания // Молодой ученый. 2020. № 46. С. 179–185.
5. *Зыкина Е.В.* Возбуждение дела об административных правонарушениях в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Актуальные проблемы правоведения: материалы Междунар. науч. конф., посвященной 25-летию со дня принятия Конституции РФ. Псков: Псковский государственный университет, 2018. С. 124–130.
6. *Ломакин В.И.* Участие прокурора в

рассмотрении дел об административных правонарушениях судебными органами // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2006. № 5. С. 285–287.

7. Пандемия существенно повлияла на структуру и количество административных правонарушений // Адвокатская газета. 2021. 27 мая. URL: <https://www.advgazeta.ru/obzory-i-analitika/pandemiya-sushchestvenno-povliyala-na-strukturu-i-kolichestvo-administrativnykh-pravonarusheniy/> (дата обращения: 01.08.2022).

8. Рубашкин В.В. Сравнительный анализ производств по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 41–43.

9. Султанов К.А. Неопределенность правового статуса сотрудника полиции как участника производства по делу об административном правонарушении в суде общей юрисдикции // Административное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 43–47.

10. Федорова (Казина) Т.В. О некоторых актуальных вопросах в правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 51–56.

11. Докладная записка ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 11 марта 2022 г. URL: <https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/> (дата обращения: 20.08.2022).