

УДК 342:340.114.6
ББК 67.401.041

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

О. И. Захарова

Воронежский государственный университет (Воронеж, Россия)

Современная система административно-процессуального законодательства сталкивается с рядом существенных проблем, препятствующих эффективной защите прав граждан и организаций. В статье рассматриваются ключевые вызовы в обеспечении процессуальных гарантий защиты лиц, привлекаемых к административной ответственности, предлагаются пути совершенствования законодательства. Анализ основан на нормах действующего законодательства Российской Федерации, судебной практики и международных стандартов справедливого судебного разбирательства, вносятся предложения по совершенствованию законодательства. Особое внимание уделяется вопросам юрисдикции, полномочиям защитника, оценке существенных недостатков протокола и целесообразности выделения административного расследования в самостоятельную форму производства по делу.

Ключевые слова: административное право, правовая защита, административные правонарушения, КоАП РФ, адвокатская деятельность, судебная защита

PROBLEMS OF LEGAL PROTECTION IN THE INVESTIGATION OF CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

O. I. Zakharova

Voronezh State University (Voronezh, Russia)

The current system of administrative procedural legislation faces a number of significant challenges that hinder the effective protection of the rights of citizens and organizations. This article examines the key challenges in ensuring procedural guarantees for the protection of individuals who are subject to administrative liability, and proposes ways to improve the legislation. The analysis is based on the current legislation of the Russian Federation, judicial practice, and international standards for fair trial proceedings, and suggests improvements to the legislation. Special attention is given to issues related to jurisdiction, the powers of the defense attorney, the assessment of significant flaws in the protocol, and the feasibility of separating administrative investigations into a separate form of legal proceedings.

Keywords: administrative law, legal protection, administrative offenses, Administrative Code of the Russian Federation, advocacy, judicial protection

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2025\)3.6](https://doi.org/10.14258/ralj(2025)3.6)

Система административного производства играет ключевую роль в обеспечении законности и поддержании правопорядка в современном обществе. Она охватывает широкий спектр правоотношений, начиная от мелких правонарушений и заканчивая сложными делами о коррупции или нарушениях в сфере предпринимательской деятельности. Однако современные реалии выявляют существенные пробелы в механизмах правовой защиты участников административного процесса, которые становятся особенно заметными в условиях цифровизации общества и усложнения правоотношений. Проблемы проявляются как на стадии досудебного разбирательства, где часто нарушаются права участников, так и в ходе судебного рассмотрения дел, где недостаточная процессу-

альная регламентация приводит к неоднозначным решениям. Настоящая статья посвящена комплексному анализу данных вопросов с учетом положений действующего законодательства, а также современной судебной практики и международных стандартов справедливого судопроизводства.

Несмотря на то что ст. 46 Конституции РФ [1] закрепляет право каждого на защиту своих прав и свобод всеми способами, не противоречащими закону, механизм реализации этого права в сфере административного производства остается недостаточно развитым, особенно если сравнивать его с уголовным или гражданским процессом. Согласно ч. 2 ст. 25.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [2] защитник участвует в деле по поручению лица, привлекаемого к административной ответственности. Однако участие защитника не является обязательным для большинства категорий дел, что значительно снижает качество защиты, особенно для лиц, не обладающих юридическими знаниями и сталкивающихся с административной системой впервые. Данное положение особенно критично в случаях рассмотрения дел о тяжких административных правонарушениях, где суммы штрафов могут достигать значительных размеров, а последствия наказания существенно влияют на дальнейшую жизнь гражданина.

Кроме того, отсутствует институт бесплатной юридической помощи по аналогии со ст. 50 Уголовно-процессуального кодекса РФ [3], что создает серьезный барьер для доступа к правосудию социально незащищенных слоев населения. Это порождает существенное неравенство сторон, поскольку органы, осуществляющие производство, имеют доступ к профессиональным юристам и иным ресурсам, обеспечивающим качественную подготовку дела. Особенно ярко эта проблема проявляется в регионах, где количество адвокатов ограничено, а стоимость их услуг часто неподъемна для среднестатистического гражданина. В результате формальное равноправие сторон существенно нарушается фактическим неравенством возможностей.

Различия в правовых возможностях сторон процесса являются одним из наиболее острых аспектов современного административного судопроизводства. Например, согласно ст. 26.2 КоАП РФ, доказательства оцениваются судьей по внутреннему убеждению, однако на практике это часто приводит к преобладанию позиции административного органа, представляющего доказательства в рамках своих полномочий. Данный подход особенно проблематичен, когда административный орган выступает одновременно и следователем, и потерпевшим, что характерно для многих категорий дел об административных правонарушениях. Такая ситуация создает конфликт интересов и подрывает доверие граждан к объективности административного правосудия.

Дополнительно осложняет ситуацию отсутствие четкого регулирования компетенции защитников. Согласно Федеральному закону от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [5], адвокат обладает широкими процессуальными правами, но их реализация ограничена на практике. Неопределенность границ полномочий защитников снижает эффективность их работы.

В частности, ст. 6 Федерального закона № 63-ФЗ устанавливает, что адвокат вправе:

- представлять интересы доверителя в органах государственной власти, местного самоуправления и иных организациях;
- собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи;
- знакомиться с материалами дела;
- заявлять ходатайства и отводы;
- участвовать в рассмотрении дела.

На практике неопределенность границ полномочий защитников проявляется в следующих аспектах.

Часто адвокаты сталкиваются с трудностями при попытке ознакомиться с материалами административного дела. В некоторых случаях органы, осуществляющие производство, затягивают предоставление документов, ссылаясь на отсутствие четких сроков в законе. Встречаются случаи, когда адвокатам предоставляется лишь частичный доступ к материалам дела, что существенно ограничивает их возможность подготовить эффективную защиту.

Однако в КоАП РФ (гл. 25) права защитника регулируются более формально и ограниченно. Например, ст. 25.5 КоАП РФ указывает, что защитник вправе знакомиться с материалами дела, представ-

лять доказательства, задавать вопросы участникам процесса и давать объяснения. При этом в законе отсутствуют конкретные механизмы реализации данных прав, что создает правовую неопределенность.

Несмотря на то что ст. 25.5 КоАП РФ предоставляет защитнику право представлять доказательства, на практике это право часто носит формальный характер. Административные органы могут игнорировать представленные защитником документы или не придавать им должного значения.

Законодательство не содержит четких механизмов защиты прав адвоката в случае ограничения его процессуальных прав. Например, если защитнику отказывают в ознакомлении с материалами дела или не предоставляют возможность задавать вопросы участникам процесса, у него нет эффективных инструментов для обжалования таких действий. На практике защитники вынуждены обращаться в суды общей юрисдикции для восстановления своих нарушенных прав, однако это требует значительных временных и финансовых затрат, а судебная практика по таким спорам неоднозначна.

Определение подведомственности дел об административных правонарушениях также вызывает затруднения. Согласно ст. 23.1 КоАП РФ дела рассматривают мировые судьи, органы, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, или арбитражные суды. Однако необходимость установления связи спорного правоотношения с предпринимательской деятельностью часто усложняет определение подведомственности. При этом решение о подведомственности должно быть принято еще на стадии принятия дела к производству, когда не все фактические обстоятельства установлены.

Особое значение в контексте правовой защиты приобретает качество проведения административного расследования и полнота оформления протокола об административном правонарушении. Как отмечает И. А. Смирнов, протокол является ключевым процессуальным документом, фиксирующим факты правонарушения и служащим основой для дальнейшего разбирательства [6]. Однако на практике нередки случаи, когда протокол составляется с нарушениями, что напрямую влияет на возможность эффективной защиты.

Согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе должны быть указаны такие сведения, как данные о заявителе, времени и месте совершения правонарушения, состоянии потерпевшего, результатах экспертизы и т.д. Отсутствие этих сведений может быть расценено как «существенный недостаток», влекущий возвращение дела для устранения недостатков (п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 24.03.2005 г.) [6].

Однако, как показывает практика, суды не всегда единообразно подходят к оценке таких недостатков. Смирнов приводит пример, когда мировой судья вернул протокол по делу о хулиганстве (ст. 6.1.1 КоАП РФ), сославшись на отсутствие в нем указаний на действия лица, причинившего вред. При этом соответствующие сведения содержались в других материалах дела, в том числе в заключении экспертизы. Только кассационная инстанция признала эти недостатки несущественными, поскольку их можно было восполнить из материалов дела [7, с. 52].

Этот случай демонстрирует неоднозначность правоприменительной практики: одни суды строго трактуют требования к форме, другие учитывают возможность восполнения недостатков по существу. Подобная несогласованность снижает предсказуемость правосудия и может привести к необоснованному прекращению производства, как в случае, когда дело было прекращено из-за того, что лицо не было ознакомлено с дополнениями к протоколу, хотя сам факт правонарушения был доказан [7, с. 52].

Административное расследование как особая форма производства усложняет процесс. Как отмечает Е. Е. Новичкова, выделение административного расследования в качестве самостоятельной формы производства (ст. 28.7 КоАП РФ) вносит двусмысленность в правоприменительную практику и усложняет понимание процесса [8]. Во-первых, возникают проблемы с возбуждением дела, когда лицо, совершившее правонарушение, не установлено: обязано ли должностное лицо сразу выносить определение о проведении расследования или можно проводить проверку до установления личности [7, с. 41]?

Во-вторых, существует проблема подведомственности. Дела, рассматриваемые в форме административного расследования, подлежат рассмотрению судьями районных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ).

Однако на практике материалы таких дел часто направляются в мировые суды, что приводит к нарушению компетенции и отмене решений [8, с. 44]. Например, по делу о продаже браги, в рамках которого было проведено исследование жидкости (признак административного расследования), мировой судья вынес постановление, противоречащее ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ [7, с. 44].

В-третьих, ограниченный перечень правонарушений, по которым возможно проведение административного расследования (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), исключает возможность его применения в делах о мелком хулиганстве или нарушении тишины, где также требуется время для установления личности нарушителя. Это искусственно разделяет единую систему производства и снижает ее гибкость [7, с. 43].

Таким образом, недостаточная квалификация сотрудников, проводящих административное расследование, напрямую влияет на качество защиты. Формальные ошибки на этапе составления протокола и выбора формы производства создают искусственные препятствия для участия защитника и могут повлечь за собой отмену законных решений, даже если вина установлена.

Дополнительно осложняет ситуацию отсутствие четкого регулирования компетенции защитников, что создает правовую неопределенность и затрудняет реализацию права на защиту. Согласно Федеральному закону от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» [5] адвокат обладает широкими процессуальными правами, однако их реализация ограничена на практике из-за ряда факторов. Например, нормы закона часто носят декларативный характер, не содержат конкретных процедур или механизмов реализации полномочий. В результате административные органы могут трактовать права защитников по своему усмотрению, что приводит к злоупотреблениям. Неопределенность границ полномочий защитников снижает эффективность их работы, поскольку адвокаты вынуждены сталкиваться с искусственными барьерами при выполнении своих обязанностей. Это особенно заметно в случаях, когда защитник пытается получить доступ к доказательствам или задействовать процессуальные механизмы для защиты доверителя.

В частности, ст. 6 Федерального закона № 63-ФЗ устанавливает, что адвокат вправе: представлять интересы доверителя в органах государственной власти, местного самоуправления и иных организациях; собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи; знакомиться с материалами дела; заявлять ходатайства и отводы; участвовать в рассмотрении дела. Однако эти положения остаются лишь формальными гарантиями, если они не подкреплены четкими процедурами их реализации. Например, право на сбор сведений часто сталкивается с бюрократическими препятствиями, такими как отказы в предоставлении информации или затягивание сроков ответа. Аналогично право на представление интересов доверителя может быть ограничено действиями должностных лиц, которые нередко игнорируют участие защитника в процессе, особенно на досудебной стадии. Такие проблемы существенно снижают качество правовой защиты участников административного производства.

На практике неопределенность границ полномочий защитников проявляется в следующих аспектах. Во-первых, защитники сталкиваются с трудностями при попытке воспользоваться своими процессуальными правами, которые формально закреплены законом. Например, административные органы могут отказывать в доступе к документам или предоставлять их частично, мотивируя это отсутствием соответствующей нормы в законе. Во-вторых, даже если доступ предоставлен, защитникам часто не уделяется достаточное время для ознакомления с материалами дела. Это особенно критично в сложных делах, где объем документов значителен, а сроки рассмотрения дела ограничены. В-третьих, защитники зачастую сталкиваются с недружественным отношением со стороны должностных лиц, которые могут трактовать полномочия адвокатов узко, исключая возможность полноценного участия в процессе. Все это создает серьезные препятствия для качественной защиты прав участников административного производства.

Часто адвокаты сталкиваются с трудностями при попытке ознакомиться с материалами административного дела, особенно на этапе досудебного разбирательства. В некоторых случаях органы, осуществляющие производство, затягивают предоставление документов, ссылаясь на отсутствие четких сроков в законе. Например, закон не устанавливает конкретные временные рамки для предоставления материалов дела защитнику, что позволяет должностным лицам искусственно затягивать этот

процесс. Встречаются случаи, когда адвокатам предоставляется лишь частичный доступ к материалам дела, например, без возможности скопировать или сфотографировать документы. Это существенно ограничивает их возможность подготовить эффективную защиту, так как защитник лишен возможности детально изучить материалы дела и выработать стратегию защиты. Подобные ситуации особенно распространены в регионах, где судебная практика неоднозначна, а контроль за соблюдением процессуальных прав участников производства минимальный.

Однако в КоАП РФ (гл. 25) права защитника регулируются более формально и ограниченно, что создает дополнительные сложности. Например, ст. 25.5 КоАП РФ указывает, что защитник вправе знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, задавать вопросы участникам процесса и давать объяснения. При этом в законе отсутствуют конкретные механизмы реализации данных прав, что создает правовую неопределенность. Например, закон не регламентирует порядок ознакомления с материалами дела, не устанавливает сроки, в течение которых защитник должен получить доступ к документам, и не содержит санкций за нарушение этих прав. Кроме того, нормы КоАП РФ не предусматривают действенных механизмов защиты прав защитника в случае их нарушения. В результате защитники вынуждены обращаться в суды для восстановления своих процессуальных прав, что затягивает процесс и усложняет защиту интересов доверителя.

Несмотря на то что ст. 25.5 КоАП РФ предоставляет защитнику право представлять доказательства, на практике это право часто носит формальный характер. Административные органы могут игнорировать представленные защитником документы или не придавать им должного значения, что существенно снижает эффективность защиты. Например, доказательства, представленные стороной защиты, могут быть отклонены под предлогом их недостоверности или нерелевантности, даже если они имеют непосредственное отношение к делу. Более того, административные органы часто предпочитают использовать только те доказательства, которые были собраны ими самостоятельно, игнорируя материалы, предоставленные защитником. Такая практика создает неравенство сторон и подрывает доверие к системе административного правосудия, поскольку сторона защиты лишается реальной возможности представить свою позицию и опровергнуть доводы административного органа.

Законодательство не содержит четких механизмов защиты прав адвоката в случае ограничения его процессуальных прав, что создает правовой вакуум. Например, если защитнику отказывают в ознакомлении с материалами дела или не предоставляют возможность задавать вопросы участникам процесса, он не имеет эффективных инструментов для обжалования таких действий. На практике защитники вынуждены обращаться в суды общей юрисдикции для восстановления своих нарушенных прав, однако это требует значительных временных и финансовых затрат. Кроме того, судебная практика по таким спорам неоднозначна, и решения часто зависят от субъективных факторов, таких как позиция конкретного судьи или региональные особенности применения закона. В результате защитники часто сталкиваются с ситуацией, когда их права нарушаются, но восстановить их практически невозможно.

Определение подведомственности дел об административных правонарушениях также вызывает затруднения, особенно в сложных случаях, связанных с пересечением различных категорий правоотношений. Согласно ст. 23.1 КоАП РФ дела рассматривают мировые судьи, органы, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, или арбитражные суды. Однако необходимость установления связи спорного правоотношения с предпринимательской деятельностью часто усложняет определение подведомственности. Например, если дело связано с нарушением законодательства в сфере хозяйственной деятельности, возникает вопрос о том, какой суд должен рассматривать дело: арбитражный или суд общей юрисдикции. При этом решение о подведомственности должно быть принято еще на стадии принятия дела к производству, когда не все фактические обстоятельства установлены, что создает дополнительные сложности для участников процесса. Неправильное определение подведомственности может привести к затягиванию рассмотрения дела и нарушению прав участников производства. Устранение выявленных проблем требует комплексного подхода. Основные направления реформирования включают:

1. Внедрение механизма обязательного участия защитника в сложных административных делах. Данный механизм должен быть установлен для дел, связанных с тяжкими административными правонарушениями, либо для категорий лиц, особо нуждающихся в защите (например, несовершеннолетних). Обязательное участие защитника может быть закреплено путем внесения изменений в ст. 25.5 КоАП РФ.

2. Установление четких критериев подведомственности дел. Необходимо разработать дополнительные критерии для однозначного определения подведомственности, исключающие произвол при распределении дел. Возможно использование аналогии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее — АПК РФ) [4] для дел, связанных с предпринимательской деятельностью.

3. Разработка специальных положений о компетенции защитников. Законодательно следует урегулировать полномочия защитников, включая порядок взаимодействия с органами власти, сроки предоставления документов и возможность участия в досудебных стадиях.

4. Создание системы бесплатной юридической помощи по административным делам. На основе положений ст. 48 Конституции РФ (право на получение квалифицированной юридической помощи) необходимо внедрить механизм назначения адвоката для малоимущих лиц. Для реализации данного предложения потребуются внесение изменений в федеральное законодательство, регулирующее оказание бесплатной юридической помощи.

5. Обеспечение равноправия всех доказательств независимо от источника их поступления. Необходимо исключить презумпцию недостоверности доказательств стороны защиты, утвердив принцип равенства доказательств (по аналогии со ст. 88 АПК РФ).

Предлагаемые изменения базируются на следующих конституционных и процессуальных нормах: ст. 45, 46 Конституции РФ (право на защиту и судебную защиту); ст. 123 Конституции РФ (открытое разбирательство); положениях КоАП РФ и АПК РФ; международных стандартах справедливого судопроизводства (в частности, ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Совершенствование системы правовой защиты при рассмотрении дел об административных правонарушениях является актуальной задачей. Реализация предложенных мер позволит повысить качество защиты прав граждан и организаций, обеспечить равноправие сторон процесса и укрепить доверие к системе административного правосудия. Однако для достижения этих целей требуется не только внесение изменений в законодательство, но и активная работа по унификации судебной практики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 1. Ст. 1.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 20.03.2025) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

4. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

5. Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 23. Ст. 2102.

6. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) // Российская газета. № 80. 19.04.2005.

7. Новичкова Е. Е. Административное расследование: проблемы, вопросы, перспективы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 4. С. 40–45.

8. Смирнов И. А. О некоторых проблемах правоприменительной практики административного расследования // Современная наука. 2024. № 4. С. 51–53.