

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральная государственная казенная
образовательная организация высшего образования
«Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
(КЮИ МВД России)

Кафедра административного права, административной деятельности и
управления органами внутренних дел

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Особенности административного расследования»

Выполнил: Климахин Артур Сергеевич,
специальность - Правоохранительная
деятельность, год набора 2012, учебная группа
№021, младший лейтенант полиции

Руководитель: майор полиции
Преподаватель кафедры
Сафина Лилия Кадыровна

Рецензент:

К защите _____
(допущена, не допущена)

Начальник кафедры административного права, административной деятельности
и управления органами внутренних дел _____

Дата защиты «__» _____ 2017 г. Оценка _____

Казань 2017 г.

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы административного расследования....	7
1.1. Понятие, назначение и содержание административного расследования.....	7
1.2. Административное расследование как процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности.....	10
1.3. Порядок вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, место и сроки проведения административного расследования	15
Глава 2. Административно-юрисдикционная деятельность уполномоченных лиц при проведении административного расследования.....	20
2.1 Субъекты административного расследования.....	20
2.2. Административная деятельность полиции и ее отличия от иных видов деятельности полиции.....	27
2.3. Административные полномочия сотрудников полиции	40
Глава 3. Некоторые особенности административного расследования при производстве по делам об административных правонарушениях..	44
3.1 Особенности административного расследования и проблемные вопросы правоприменения	44
3.2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	49
Заключение.....	63
Список использованных источников.....	67

Введение

Одной из важнейших задач современного этапа административной реформы в Российской Федерации является формирование отвечающей политико-правовым параметрам правового социального государства системы административной юрисдикции, способной эффективно поддерживать режим законности в обществе. Необходимым условием решения этой задачи является создание процессуально-правового механизма, обеспечивающего последовательную реализацию правовых принципов неотвратимости административной ответственности и защиты гарантированных Конституцией России прав и свобод личности, взаимодействие которых определяется парадигмой обеспечения баланса публичных и частных интересов. Осознание ценности процессуальной формы юрисдикционной деятельности постепенно переходит из доктринальной сферы в область государственной политики; задача повышения социальной эффективности правоприменительного процесса на протяжении последнего десятилетия неоднократно обозначалась в официальных программных документах различных уровней.

Между тем оценка реального состояния нормативной базы современного административного процессуального права близка к критической. Введение в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), к сожалению, не стало сколько-нибудь значительным шагом вперед в развитии процессуальной составляющей административной юрисдикции; постоянные изменения, вносимые в этот федеральный закон методом «лоскутного латания дыр», не только не способны обеспечить концептуальную реконструкцию процессуального режима административной ответственности, но приводят к обратному эффекту в виде неопределенности правового регулирования и нестабильности правоприменительной практики.

Законность и обоснованность постановлений по делам об административных правонарушениях как важнейшие критерии эффективности правоприменительной деятельности в юрисдикционной сфере не могут быть обеспечены вне достоверного знания об обстоятельствах, образующих основание применения к правонарушителю опосредованных санкцией правовых последствий. В условиях обретения административным процессом начал состязательности и формальной истины, выводимых из получившей отраслевое закрепление конституционной формулы презумпции невиновности, наблюдается обогащение правовых форм процессуального познания, одним из проявлений которого стало легальное признание правового института административного расследования в качестве элемента процессуального режима производства по делам об административных правонарушениях.

К сожалению, как и ряд других, несомненно прогрессивных, новелл, потенциал последнего не получил адекватного правового механизма реализации.

Предельный дефицит правового регулирования опосредующих административное расследование отношений, вытекающая отсюда и наглядно проявляющаяся на уровнях официального, судебного и доктринального толкования функциональная и содержательная нечеткость его легальной модели приводит к формированию искаженного восприятия в профессиональном правосознании сущности и роли данного правового института в современном административно-юрисдикционном производстве, провоцируя ошибки правоприменительной практики, что негативно сказывается на эффективности функционирования системы административной юрисдикции в целом.

Проблематика производства по делам об административных правонарушениях как вида административного процесса в настоящее время активно разрабатывается в науке административного права. Научные труды

таких авторов, как Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, А.А. Демин, А.С. Дугенец, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, Б.М. Лазарев, В.А. Лория, С.Н. Махина, И.В. Панова, Б.В. Российский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, В.А. Юсупов, А.Ю. Якимов и др. образуют доктринальную основу современного правопонимания административного процесса.

Непосредственно отдельные аспекты административного расследования исследуются в трудах таких современных авторов, как А.П. Коренев, А.И. Микулин, И.О. Филоненко, А.Н. Щеколюдин и др., однако за редким исключением (А.П. Зрелов, Е.А. Клоков, А.С. Телегин) системные исследования, направленные на разработку указанной проблематики на концептуальном уровне, в науке административного права на сегодняшний день отсутствуют.

Цель исследования заключается в теоретической разработке основ правового режима административного расследования как самостоятельной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Достижение этой цели осуществляется путем решения следующих задач:

1. раскрыть понятие, назначение и содержание административного расследования;
2. рассмотреть административное расследование как процессуальную форму административно-юрисдикционной деятельности;
3. проанализировать порядок вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, место и сроки проведения административного расследования;
4. выделить субъекты административного расследования;
5. проанализировать административную деятельность полиции и ее отличия от иных видов деятельности полиции;
6. раскрыть основные административные полномочия сотрудников полиции и военнослужащих внутренних войск;

7. рассмотреть особенности административного расследования и проблемные вопросы правоприменения;
8. раскрыть взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Объектом исследования является совокупность административно-правовых отношений, опосредующих административное расследование как самостоятельную стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Предметом исследования выступает совокупность административно-правовых норм, образующих процессуальный институт административного расследования, а также тенденции и перспективы развития данного правового института в современных политико-правовых условиях.

Общим методом исследования является метод диалектического материализма. Были использованы также несколько групп более частных методов: формальнологические методы (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия); частнонаучные методы в области государственно-правовых исследований (конкретно-социологический, метод догматического толкования - системного, исторического, грамматического, логического).

Структурно выпускная квалификационная работа состоит из введения, основных трех глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных источников.

Глава 1 Теоретические основы административного расследования

1.1. Понятие, назначение и содержание административного расследования

Административное расследование представляет собой 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 местности¹.

По смыслу статьи 28.7 КоАП административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий уполномоченных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Понятие административного расследования существенно отличается от понятия проверки, которая представляет собой действия должностных лиц по проведению оценки деятельности хозяйствующих субъектов, направленные на установление соответствия их деятельности (производимых или реализуемых товаров) обязательным требованиям².

Определение понятия сущности административного расследования возможно через термин «неочевидные обстоятельства», под которыми следует понимать данные о правонарушении, неизвестные на момент возбуждения дела, без их установления не может быть принято решение о

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»

² Письмо Роспотребнадзора от 19.08.2009 N 01/11921-9-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования»

составлении протокола об административном правонарушении или о прекращении дела. По каждому делу об административном правонарушении эти данные различны. К ним могут относиться сведения о личности правонарушителя, сумме незаконно полученных доходов, качестве продукции, являющейся предметом правонарушения, и т.д. Именно при отсутствии таких данных после возбуждения дела об административном правонарушении уполномоченным должностным лицом принимается решение о проведении административного расследования. Исключение составляют случаи, когда эти данные могут быть установлены немедленно, например, на месте выявления административного правонарушения, когда протокол о нем одновременно служит актом возбуждения дела об административном правонарушении. В подобных случаях административное расследование ведется устно, по делу не составляется никаких документов.

Очевидно, что в таком виде административное расследование проводится по всем делам о правонарушениях, и в ст. 28.5 КоАП РФ установлен общий срок для его осуществления - двое суток. Этот подход, как представляется, может отражать понимание стадии административного расследования в широком смысле³.

Однако законодатель предусмотрел также другой вариант, который свидетельствует о наличии понятия «стадия административного расследования в узком смысле». Так, в ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование определено как факультативная стадия, возникающая в производстве только по некоторым категориям дел, требующих проведения процессуальных действий и иных мероприятий со значительными временными затратами. Юридическим фактом, свидетельствующим о начале данной стадии, является вынесение уполномоченным должностным лицом специального процессуального документа - определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, установлен и особый срок его осуществления - один месяц.

³ Копытов, Ю. А. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С.45.

Очевидно, что и первый, и второй подход не только имеют право на существование, но и гармонично дополняют друг друга.

Можно выделить две группы задач с учетом определения стадии административного расследования в широком и узком смысле⁴.

Первая группа включает в себя задачи, которые решаются в рамках данной стадии по всем категориям дел - установление обстоятельств дела, создание условий для его объективного рассмотрения и наказания виновных, путем выяснения признаков состава правонарушения, обнаружения и закрепления доказательств.

Вторая группа задач имеет особый характер и решается в рамках стадии административного расследования в узком смысле. Эти задачи обусловлены спецификой расследования отдельных категорий дел и иными исключительными обстоятельствами. В частности, при расследовании дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота аудиовизуальной продукции выполняется задача изъятия этой продукции из оборота; по делам в сфере налогов и сборов - подсчета незаконно полученных денежных средств; если правонарушитель скрывается - его розыска. Решение этих задач достигается посредством особых процессуальных действий и мероприятий, требующих значительных временных затрат - проведением экспертиз, ревизий, инвентаризаций, отправлением запросов, осуществлением привода правонарушителя.

Для уяснения содержания стадии административного расследования в широком и узком смысле необходимо обозначить ее структуру путем рассмотрения составляющих ее этапов. К ним относятся следующие:

- 1) принятие решения о проведении административного расследования;
- 2) установление обстоятельств дела;
- 3) приостановление административного расследования;

⁴ Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. ; отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2015. С. 87.

- 4) процессуальное оформление результатов административного расследования;
- 5) направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение компетентному органу или должностному лицу;
- 6) дополнительное административное расследование;
- 7) повторное направление материалов дела на рассмотрение.

Таким образом, административное расследование является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях, которая возникает после возбуждения дела, предшествует стадии его рассмотрения и заключается в административно-процессуальной деятельности должностного лица по установлению «неочевидных обстоятельств» дела (признаки состава правонарушения; данные о личности лица, в отношении которого осуществляется производство, свидетелей, потерпевших; сведения о доходах правонарушителя; данные экспертиз и ревизий; отягчающие и смягчающие обстоятельства), без которых невозможно принять решение о составлении протокола об административном правонарушении.

1.2. Административное расследование как процессуальная форма административно-юрисдикционной деятельности

Административное расследование представляет собой комплекс процессуальных действий, требующих значительных временных затрат уполномоченных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление⁵.

Понятие административного расследования существенно отличается от понятия проверки, которая представляет собой действия должностных лиц по

⁵ Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса М.: Юнити-Дана, 2015. С. 101.

проведению оценки деятельности хозяйствующих субъектов или физических лиц.

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование проводится после выявления административного правонарушения, в случае, если для производства по делу необходимо проведение экспертизы, иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. К перечню таких процессуальных действий следует отнести действия уполномоченного должностного лица, связанные, например, с:

- получением объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего и свидетелей (ст.26.3 КоАП), если получить данные объяснения или показания при составлении протокола невозможно
- назначением экспертизы (ст.26.4 КоАП)
- отбором проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы (ст.26.5 КоАП)
- необходимостью получения показаний специальных технических средств (ст.26.8 КоАП)
- направлением в соответствующие территориальные органы и исполнением ими запросов и поручений (ст.26.9 КоАП)
- истребованием сведений (ст.26.10 КоАП)⁶.

Таким образом, административное расследование в обязательном порядке должно сопровождаться осуществлением уполномоченным должностным лицом хотя бы одного из вышеперечисленных процессуальных действий. Совершение таких действий должно подтверждаться соответствующими материалами дела (например, письменными объяснениями участника дела, определением о назначении экспертизы, протоколом отбора образцов, запросами, поручениями, письменными

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий ; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Редакция Российской газеты, 2015. С. 198.

требованиями о представлении сведений), оформленными должностным лицом, в производстве которого данное дело находится.

Процессуальное решение о проведении административного расследования принимается должностными лицами, перечисленными в ст.28.3 КоАП РФ в виде определения. Круг должностных лиц, уполномоченных на проведение административного расследования является исчерпывающим⁷.

Как было уже рассмотрено выше, административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных должностных лиц, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Оно должно состоять из реальных действий, направленных на получение сведений, в т.ч. путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей и т.п.

Например, отсутствие основания для проведения внеплановой проверки, предусмотренного Федеральным законом №294-ФЗ, не является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении. Основаниями для проведения должностными лицами Роспотребнадзора проверок, в соответствии с частью 3 статьи 9, частью 2 статьи 10 Федерального закона N294-ФЗ⁸, являются: 1) ежегодные планы проверок; 2) истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований; 3) поступление обращений (заявлений), информации о фактах возникновения угрозы причинения либо о фактах причинения вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде; 4) обращения потребителей, права которых нарушены; 5) приказ (распоряжение) руководителя Роспотребнадзора,

⁷ Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л.Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 99.

⁸ Письмо Роспотребнадзора от 19.08.2009 № 01/11921-9-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования» Юридическая энциклопедия. М.: Юринформцентр 2015. С. 101.

изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В то же время, исчерпывающий перечень таких обстоятельств установлен частью 1 ст.24.5 КоАП, в соответствии с которой производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения;
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (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;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном правонарушении допускается во всех случаях, когда поступившие материалы сообщения, обращения содержат в себе достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, даже если при этом они не могут послужить основанием для внеплановой проверки (например, сообщения о нарушении прав потребителей, содержащиеся не в жалобах граждан, сообщения о нарушении санитарно-эпидемиологических требований, не

содержащие сведений о причинении или об угрозе причинения вреда жизни и здоровью граждан). В таких случаях уполномоченное должностное лицо получает повод к возбуждению дела об административном правонарушении немедленно, при этом достаточность таких данных должна быть установлена самим должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях⁹.

В соответствии с частью 3 ст. 28.1 КоАП дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, только при наличии двух факторов, а именно:

1. хотя бы одного из поводов, предусмотренных частью 1 статьи 28.1 КоАП, которыми являются: а) непосредственное обнаружение уполномоченными должностными лицами достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; б) поступившие из государственных, правоохранительных и иных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; в) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения

2. достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Очевидно, что критерий достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, относится только к случаю, когда поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение такого правонарушения. В случае получения иных поводов для возбуждения дела, а

⁹ Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. - М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 178.

именно при поступлении соответствующих материалов, сообщений, заявлений, дело может быть возбуждено даже при отсутствии в поступивших материалах, сообщении, заявлении достаточных данных о событии правонарушения.

Критерий достаточности данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, может означать получение уполномоченным должностным лицом информации о возникновении события административного правонарушения, признаки которого определены отдельной нормой КоАП, устанавливающей административную ответственность за совершение такого правонарушения¹⁰.

Таким образом, основанием для проведения административного расследования являются сведения о факте совершения административного правонарушения, которые должны не только подтверждать факт наличия события административного правонарушения, но и соответствовать критерию достаточности данных о событии такого правонарушения.

1.3. Порядок вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, место и сроки проведения административного расследования

Определение о возбуждении дела и проведении административного выносится немедленно (т.е. тотчас, сразу же) после выявления административного правонарушения (однако не стоит упускать из виду, что сам этот факт может быть установлен в результате проведения административного расследования)¹¹.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и

¹⁰ Агапов, А. Б. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 321.

¹¹ Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. - М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 118.

инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение.

Сведения в соответствии с ч.3 ст.28.7 в упомянутом определении указываются обязательно отсутствие хотя бы одного из них обесценивает определение.

При вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования соответствующее должностное лицо обязано:

1) разъяснить права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, лицам, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении, о чем в определении делается соответствующая запись

2) направить его копию по почте, либо вручить в руки (в ходе личной встречи) под расписку лицу, в отношении которого данное определение вынесено, а также потерпевшему.

Административное расследование проводится либо по месту совершения (например, по месту нарушения прав потребителей) административного правонарушения, либо по месту его выявления¹².

Срок административного расследования:

1) не может превышать календарного месяца (т.е. и нерабочие дни из подсчета не исключаются) с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Отсчет срока начинается со следующего после того, как вынесено соответствующее определение дня

¹² Административный процесс: учеб. пособие / В.В. Волкова [и др.]. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С.214.

2) в исключительных случаях может быть продлен на срок не более одного календарного месяца. При этом нужно учесть, что:

а) срок может быть продлен только по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении

б) до 12.07.09 этот срок вправе был продлить только вышестоящее должностное лицо (как непосредственно вышестоящее, так и должностное лицо еще более высокого уровня). После 12.07.09 срок вправе продлить руководитель (его заместитель) органа в производстве которого дело об административном правонарушении.

в) после вступления в силу (с 28.03.10г.) изменений, указанные правила несколько уточнены. Установлено, что месячный срок проведения административного расследования может быть продлен только решением руководителя (либо его заместителя) органа в производстве которого находится дело об АП - но не более чем на 1 календарный месяц

Федеральным законом от 29.06.09г. №133-ФЗ «О внесении изменений в ст.28.7 КоАП РФ», вступившим в силу с 12.07.09г., в данной статье были введены части 5.1 и 5.2. Они посвящены определению (именно таким актом оформляется решение о продлении срока) руководителя (его заместителя) о продлении срока административного расследования.

В определении о продлении срока проведения административного расследования указываются дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, основания для продления срока проведения административного расследования, срок, до которого продлено проведение административного расследования.

Отсутствие хотя бы одного из этих сведений - обесценивает данное определение.

При этом, данное определение может содержать и иные сведения, которые отражают специфику данного конкретного случая: правила ч. 5.1 - этому не препятствуют.

Определение о продлении срока проведения административного расследования подписывается вынесшим его в соответствии с частью 5 статьи 28.7 КоАП РФ руководителем или его заместителем.

Определение о продлении срока проведения административного расследования, не позднее одних календарных суток (с момента вынесения) вручается (в виде копии) под расписку или высылается лицу в отношении которого административное расследование проводится, а также потерпевшему.

В соответствии с ч.6 ст.28.7 КоАП РФ после окончания административного расследования (и с учетом его результатов):

а) либо составляется протокол об административном правонарушении (в соответствии со ст.28.2)¹³.

При этом, протокол об административном правонарушении в случае назначения административного расследования по факту данного правонарушения составляется только после окончания расследования (часть 6 статьи 28.7 КоАП). Составление такого протокола в случае назначения административного расследования, но при отсутствии в материалах дела документов, подтверждающих осуществление экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, не допустимо.

б) либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Далее хотелось бы отметить, что в соответствии с ч.3 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1, 6.3, 6.4, 6.5, 6.6, 6.14, 8.2, 14.1, 14.2, 14.4 ч.2, частями 1 и 2 ст. 14.6, частями 3 и 4 ст. 14.16, производство по которым осуществляется в форме административного расследования рассматриваются судьями районных судов. По сформированной судебной практике, судья не обязан привлекать

¹³ Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. - М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 234.

административный орган в качестве стороны по делу и приглашать на рассмотрение дела об административном правонарушении. Данный факт говорит о том, что орган проводивший административное расследование лишен возможности доказывания факта совершения административного правонарушения в судебном заседании. И самое главное, что как административный орган в случае несогласия с решением суда лишены права обжалования данного решения, так как не являемся стороной по делу¹⁴.

Также отметим, что раз административное расследование производится в соответствие с КоАП РФ предписания об устранении выявленных нарушений не выдаются. В соответствии со ст. 29.13 КоАП РФ должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий¹⁵.

При проведении административного расследования копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, о назначении экспертизы должны быть вручены потерпевшему, соответственно о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток определение должно быть вручено под расписку, либо выслано, о назначении экспертизы до направления определения для исполнения, при этом потерпевший в соответствии с ч.4 ст. 26.4 КоАП РФ имеет право заявлять отвод эксперту, просить о привлечении в качестве эксперта указанных им лиц, ставить вопросы для дачи на них.

¹⁴ Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 77.

¹⁵ Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса М.: Юнити-Дана, 2015. С. 198.

Глава 2. Административно юрисдикционная деятельность уполномоченных лиц при проведении административного расследования

2.1 Субъекты административного расследования

Разнообразие и распространенность административных правонарушений обусловили множественность таких органов, не однородных по своему характеру и организационно не подчиненных между собой. Одни органы специально созданы для разрешения дел об административных правонарушениях, другие - выполняют юрисдикционные полномочия наряду с осуществлением своих основных функций. Поэтому в настоящее время можно говорить скорее не о системе органов административной юрисдикции, наделенных полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях, а об их определенной совокупности, представленной в виде законодательно установленных перечней¹⁶.

Федеральные органы исполнительной власти реализуют предоставленные им полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях через свои структурные подразделения, территориальные органы и их структурные подразделения, а также через уполномоченные на то государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти.

От имени федеральных органов исполнительной власти, которые наделены правом осуществлять юрисдикцию по делам об административных правонарушениях, эти дела рассматривают единолично уполномоченные на то должностные лица этих органов. Непосредственный перечень таких должностных лиц устанавливается соответствующими статьями главы 23 КоАП РФ.

¹⁶ Конин, Н. М. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С.278.

Вопрос о перечне должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Федерации, решается законодателем субъекта Федерации самостоятельно.

КоАП РФ в главах 22 и 23 определил не только перечень органов, полномочных рассматривать дела об административных правонарушениях, но и категории самих дел, подведомственных каждому органу, включенному в этот перечень. Четкое распределение полномочий между субъектами административной юрисдикции имеет важное значение для обеспечения всестороннего и объективного выяснения всех обстоятельств дела и разрешения его в точном соответствии с законом.

Как уже отмечалось, первыми в перечне органов в главе 23 КоАП РФ названы судьи (мировые судьи), полномочия которых в разрешении дел об административных правонарушениях в последние годы существенно расширились. Это расширение шло по нескольким направлениям.

Во-первых, значительно увеличился перечень категорий дел, которые в соответствии с КоАП РФ могут рассматриваться по первой инстанции только судьями. Сейчас такой перечень составляют дела свыше 180 категорий.

Прерогативой суда являются сложные дела о наиболее серьезных правонарушениях, где особенно необходимы компетентность и профессионализм в вопросах права, гарантии от возможного проявления ведомственности при вынесении решения¹⁷.

Во-вторых, восемь из десяти предусмотренных статьей 3.2 КоАП РФ административных наказаний могут быть назначены только судьей. К числу таких административных наказаний отнесены те, применение которых создает весьма серьезные правовые последствия для гражданина. Так, например, административный арест - это кратковременное лишение гражданина свободы, его изоляция на определенный срок от общества.

¹⁷ Конин, Н. М. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С.279.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения - это лишение гражданина его имущества, что может быть осуществлено, в соответствии с Конституцией РФ, только по решению суда. Лишение специального права и дисквалификация часто могут выступать лишением человека на длительное время работы по специальности и, следовательно, источника его существования. Применение административных наказаний такого характера должно быть обеспечено максимумом гарантий, который в большей степени может обеспечить судебный порядок разбирательства.

В-третьих, расширена так называемая альтернативная судебная подведомственность. В КоАП РФ содержится более 60 составов административных правонарушений, которые рассматриваются в судебном порядке, если орган (должностное лицо), к которому первоначально поступило дело, сочтет необходимым передать его на рассмотрение судье. Такая передача может быть обусловлена личностью нарушителя или характером самого правонарушения, за совершение которого, по мнению субъекта административной юрисдикции, рассматривающего дело, недостаточно применения наказания, которое он может назначить, а нужно использовать предусмотренное санкцией конкретной статьи «Особенной части» КоАП РФ более суровое наказание, назначение которого является прерогативой судьи¹⁸.

Особенность предметной подведомственности таких дел состоит в том, что судья, установив состав административного правонарушения, вправе не согласиться с мнением передающего органа и применить любое административное наказание в пределах санкции соответствующей статьи. Следует подчеркнуть, что если речь идет о назначении одного из дополнительных наказаний, являющихся исключительной прерогативой суда, то он должен рассматривать дело в полном объеме, решив вопрос о

¹⁸ Конин, Н. М. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 230.

применении как основного, так и дополнительного наказания (п. 22 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5).

В-четвертых, судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, которые были подведомственны органам исполнительной власти, перечисленным в главе 23 КоАП РФ, в случае упразднения этих органов до внесения соответствующих изменений и дополнений в КоАП РФ.

В-пятых, только судья наделен правом при рассмотрении дела об административных правонарушениях одновременно решать вопрос о возмещении причиненного административным правонарушением имущественного ущерба. Причем полномочия судьи не ограничены какими-либо суммами ущерба. Единственное условие, закрепленное КоАП РФ, - это возможность вынесения судьей решения о возмещении ущерба при отсутствии спора сторон по этому поводу (ст. 4.7).

В КоАП РФ закреплено правило о том, что если по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 и 2 ст. 23.1, проводилось административное расследование, то их рассмотрение входит в юрисдикцию судей районных судов. Аналогичное решение (т.е. в пользу судей районных судов) принято Кодексом и в отношении дел об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, административное приостановление деятельности или дисквалификацию лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и должности муниципальной службы¹⁹.

Административное расследование выступает в качестве процессуального критерия предметной подведомственности дел об административных правонарушениях судьям районных судов. При этом

¹⁹ Конин, Н. М. Административное право: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С.233.

важно подчеркнуть следующие обстоятельства. Если судья районного суда при подготовке дела к рассмотрению установит, что административное расследование фактически не проводилось (т.е. в рамках административного расследования никаких процессуальных действий не совершалось), то он обязан, руководствуясь п. 5 ч. 1 ст. 29 КоАП РФ, передать дело на рассмотрение мировому судье. Такое же решение судья районного суда должен принять и в случаях проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отраслях законодательства, не указанных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

При разграничении предметной подведомственности судей общей юрисдикции и арбитражных судов за основу должен быть взят критерий, объединяющий в себе как содержательную, так и субъектную составляющую. Это означает, что в ситуациях, когда субъектом правонарушения по конкретным составам, перечисленным в абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ, выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, дело подлежит рассмотрению судьями арбитражных судов.

В реальной жизни встречаются различные сочетания названных критериев, положенных в основу определения подсудности, что требуется учитывать в правоприменительной практике²⁰.

К числу органов, обладающих правом на рассмотрение дел об административных правонарушениях, относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Общие задачи и функции этих комиссий определяются Федеральным законом от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ (с последующими изменениями) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются в соответствии с КоАП РФ (ст. 23.2) основным органом, рассматривающим все

²⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий ; под общ. ред. Б.В. Россинского. - М.: Редакция Российской газеты, 2015. С. 520.

дела об административных правонарушениях, совершенных лицами в возрасте от 16 до 18 лет. Исключения из этого правила составляют дела об административных правонарушениях несовершеннолетних в области дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ), а также дела о правонарушениях, выразившихся в безбилетном проезде на транспорте (ст. 11.18), которые рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав только в том случае, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком правонарушении, передаст его на рассмотрение указанной комиссии.

К компетенции комиссий по делам несовершеннолетних отнесено также рассмотрение дел в отношении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению детей (ст. 5.35), за вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ (ч. 2 ст. 6.10), за вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака (ст. 6.23), за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до 16 лет, либо употребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 20.22).

Согласно ст. 2.3 КоАП РФ с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Кроме судей и комиссий по делам несовершеннолетних полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях обладают еще более семидесяти видов органов исполнительной власти. Как уже

отмечалось, в основном это органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции. Каждому из этих видов органов в главе 23 КоАП РФ посвящена специальная статья, где определяется предметная подведомственность дел именно этому органу.

Для рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в самих субъектах могут быть созданы административные комиссии и иные коллегиальные органы. Подведомственность дел административным комиссиям, пределы их полномочий и порядок образования субъекты Российской Федерации определяют самостоятельно. На федеральном уровне создание административных комиссий Кодексом РФ об административных правонарушениях не предусмотрено, а сами административные комиссии исключены из перечня органов, рассматривающих дела по нормам Особенной части КоАП РФ.

КоАП РФ определяет не только предметную, но и территориальную подведомственность дел органам административной юрисдикции.

В части первой ст. 29.5 Кодекса закреплено общее правило, в соответствии с которым дело рассматривается по месту совершения правонарушения. В большинстве случаев реализация этого правила способствует формированию достаточной доказательственной базы, поскольку облегчает установление необходимых для уяснения истины обстоятельств дела. Тем не менее общее правило территориальной подведомственности может быть изменено по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу, о передаче этого дела для рассмотрения по месту жительства данного лица (ст. 4.6). Такое ходатайство подлежит удовлетворению не во всех случаях, а только тогда, когда это продиктовано необходимостью решения задач, связанных с производством по делу.

Следует подчеркнуть, что в КоАП РФ перечислен ряд дел, по которым установлена специальная территориальная подведомственность.

Так, дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также о некоторых иных нарушениях, непосредственно связанных с этой категорией лиц, рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу. Такой подход можно обосновать необходимостью более углубленного выяснения личности несовершеннолетнего, изучения семейных, бытовых условий его жизни, поведения дома и в учебном заведении.

При наличии по одному делу совокупности критериев, установленных КоАП РФ, приоритет между соответствующими нормами определяется органом административной юрисдикции, рассматривающим дело. Правда, определенные направляющие координаты в разрешении коллизионной ситуации были даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5.

С учетом установленной в КоАП РФ предметной и территориальной подведомственности орган административной юрисдикции либо принимает дело к своему производству, либо обязан вынести определение о передаче дела по подведомственности. Нормы императивного характера (ст. 29.4, 29.5), обязывающие передать дело по подведомственности, дают возможность избежать волокиты в рассмотрении дела и пропуска установленных давностных сроков.

2.2. Административная деятельность полиции и ее отличия от иных видов деятельности полиции

Административная юрисдикция (административно - юрисдикционный процесс) соотносится с административным процессом как частное и общее, являясь его составной частью. Административно - юрисдикционный процесс

применяется в случаях, когда необходимо разрешить административно-правовой спор, или когда необходимо применить меры административного принуждения.

Для административной юрисдикции характерны следующие признаки:

- это деятельность по рассмотрению и разрешению индивидуального административного дела, сущность которого составляет либо спор о праве, вытекающем из норм административного права, либо возможность применения в отношении субъекта административного права мер административного принуждения;

- содержание деятельности в рамках административно-юрисдикционного процесса составляет правовая оценка совокупности фактов, имеющих отношение к рассматриваемому индивидуальному административному делу;

- субъект административно - юрисдикционного процесса - орган государственной власти, принимающий властное решение в рамках собственной компетенции;

- отношения участников административно - юрисдикционного процесса в правовом плане приобретают особый процессуальный характер, связанный с наделением участников процесса особыми правами и обязанностями. В частности при рассмотрении индивидуального дела судом стороны находятся в равном процессуальном положении.

- результат административно- юрисдикционного процесса в правовом плане это принятое властное решение о разрешении спора либо применении (отказе от применения) мер административного принуждения.

- цель административно - юрисдикционного процесса это правоохрана, охрана административно-правовых отношений от нарушений, защита основ правопорядка, установленных административным законодательством.

Право каждого человека на свободу и личную неприкосновенность, их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Необходимым условием обеспечения указанных

конституционных положений служат разнообразные средства убеждения, а в случае необходимости и меры принуждения - уголовные, административные, гражданско-правовые и другие, применяемые соответствующими органами исполнительной власти, в том числе и органами внутренних дел. Последние, в частности, для применения мер принуждения наделяются соответствующими юрисдикционными полномочиями.

Юрисдикция (от латинского - суд, судопроизводство) это «круг полномочий суда или административного органа по правовой оценке конкретных фактов, в том числе по разрешению споров и применению предусмотренных законом санкций».

Однако в зависимости от характера правонарушений, разновидности органов, которые осуществляют юрисдикционную деятельность, особенностей правовых санкций, применяемых ими, выделяют следующие виды юрисдикции: уголовно-правовую; гражданско-правовую; административную; дисциплинарную; судебную; арбитражную.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел - это урегулированная нормами административного права (административного законодательства) специальная разновидность административной деятельности, состоящая в выявлении противоправных деяний, в сборе и оценке материалов (а также доказательств), квалификации административных правонарушений, а также осуществлении административного производства по делам об административных правонарушениях.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел характеризуется тем, что всегда носит исключительно государственно-властный характер и осуществляется только в официальном порядке. Для ее осуществления органы внутренних дел наделяются широким кругом полномочий, в рамках которых они реализуют принадлежащее им право привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений. При этом юрисдикция органов внутренних дел имеет свои

особенности по сравнению с иными органами административной юрисдикции и юрисдикцией судебной²¹.

Юрисдикция ОВД всегда является административной, осуществляемой специально уполномоченными подразделениями и должностными лицами.

Основным в осуществлении юрисдикционных полномочий ОВД является обеспечение ими в лице полномочных органов и должностных лиц правоохранительной деятельности.

Основными задачами полиции являются: обеспечение личной безопасности граждан, защита их прав и свобод, законных интересов; предупреждение правонарушений и их пресечение; охрана и обеспечение общественного порядка и т.д.

Таким образом, административно-правовая охрана указанных объектов является определенной законом функциональной обязанностью органов внутренних дел. При этом защита охраняемых законом общественных отношений обеспечивается и неюридическими охранительными действиями органов внутренних дел, в частности, осуществлением их службами официального надзора в целях предупреждения и выявления нарушений установленного административного режима: предупредительные действия постовых и патрульных работников полиции, участковых инспекторов полиции, инспекторов дорожного и пожарного надзора; различного рода инструктажи, консультации; задержание правонарушителей, опрос потерпевших, свидетелей, устранение противоправных ситуаций и др.

В системе органов внутренних дел не все службы и их должностные лица пользуются юрисдикционными полномочиями, что существенно отличает административную юрисдикцию этих органов от юрисдикции органов правосудия. Но, несмотря на это, административная юрисдикция в системе органов внутренних дел все же осуществляется большим количеством субъектов юрисдикционных правоохранительных отношений,

²¹ Юридическая энциклопедия. - М.: Юринформцентр, 2015. С.322.

управомоченных законом привлекать виновных лиц к административной ответственности за правонарушения.

Юрисдикция ОВД сопряжена не только с существованием сугубо юрисдикционных действий (рассмотрение и разрешение конкретных дел. Осуществление полномочий по наложению административных взысканий) Она также связана с реализацией компетенции неюрисдикционного характера как самими субъектами административной юрисдикции, так и другими должностными лицами органов внутренних дел, которые не обладают правом осуществления юрисдикции

При этом сопрягающиеся действия носят двойственный характер. В одних случаях органы внутренних дел «обслуживают» сами себя (задержание нарушителя общественного порядка сотрудником органа внутренних дел и др.). В других - осуществляют неюрисдикционные действия для обеспечения необходимых условий по реализации административной юрисдикции другими ее субъектами (оформление протоколов об административных правонарушениях для суда, административных комиссий и др.).

5. Кодекс об административных правонарушениях (в дальнейшем - КоАП) закрепил следующие виды административных взысканий: предупреждение; штраф; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; денег, полученных вследствие совершения административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину (права управления транспортными средствами, права охоты); административный арест.

Другие меры административного взыскания находятся за пределами их юрисдикции иных полномочий. При этом нужно отметить, что степень использования органами внутренних дел указанных полномочий

неоднозначна. Таким образом, преобладающим наказанием является предупреждение²².

6. К числу особенностей административной юрисдикции органов внутренних дел следует отнести только единоличное ее осуществление. Если одни органы административной юрисдикции обладают исключительно коллегиальными полномочиями (административные комиссии, исполнительные комитеты поселковых, сельских советов), а другие - только единоличным распорядительством (госсанинспектора, начальники управлений по делам защиты прав потребителей), то системе органов внутренних дел свойственна только единоличная форма административной юрисдикции (наложение штрафа).

В общих случаях административно-юрисдикционная деятельность по разбирательству индивидуально-конкретных дел несложна как по форме, так и по содержанию. Она связана с совершением множества процессуальных процедур. Здесь не привлекается большое количество участников процесса, как это имеет место при осуществлении судебной юрисдикции (сбор доказательственного материала, оформление значительного количества процессуальных документов).

7. Обязательными условиями осуществления юрисдикции является наличие события правонарушения, специфического процессуального регламента разрешения дела, а также принятие юрисдикционного акта в установленной законом форме и порядке.

В основе содержания юрисдикционной деятельности органов внутренних дел находятся сбор, исследование и оценка обстоятельств совершенного правонарушения и принятие решения по делу.

Обязательным и довольно важным элементом юрисдикционной деятельности является правовая квалификация должностными лицами органов внутренних дел тех или иных противоправных деяний, т.е.

²² Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник, ЦОКР МВД России, 2014. С. 77.

юридическая оценка имеющейся информации, анализ конкретных юридических фактов.

Следует отметить, что в целом применение к виновным лицам правовых санкций может осуществляться только в рамках юрисдикционной деятельности. Однако итогом юрисдикционной деятельности не всегда является вынесение постановления о наложении административного взыскания.

Наиболее распространенное в юридической и специальной литературе определение понятия административной деятельности органов внутренних дел звучит следующим образом: «Административная деятельность полиции представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы служб и подразделений указанных органов и практическому осуществлению административно-правовыми способами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»²³.

Преимущество данного определения понятия состоит в том, что оно сформулировано и существует в научной и учебной литературе свыше 40 лет, является общепризнанным и за время существования претерпело лишь незначительные декоративные изменения, однако с принятием Федерального закона «О полиции» данное определение не отвечает современным реалиям, то есть нуждается в новой трактовке на основе правового анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел.

В Федеральном законе «О полиции»²⁴ определены законодательные основы организации и деятельности полиции в Российской Федерации, статус, права и обязанности сотрудника полиции в соответствии с новыми общественными отношениями. Концептуальные основы данного закона

²³ Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 11.

²⁴ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. - ЦОКР МВД России, 2014.

направлены, прежде всего, на защиту прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

Данный тезис прямо вытекает из статьи 1 - Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица) для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Необходимо отметить, что при разработке Федерального закона «О полиции» учитывались принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, и преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере на основе достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов.

В Законе включены в адаптированном виде нормы ряда международных документов, касающихся полицейской деятельности: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц и других, что по сути своей является новеллой в нормативном правовом регулировании деятельности органов внутренних дел.

Правовой статус полиции может быть реализован только в рамках ее назначения. Однако назначение полиции может воплощаться в жизнь только путем осуществления ею правомерной деятельности. Правомерной же деятельность полиции будет только тогда, когда она использует лишь предоставленные Законом или иными нормативными правовыми актами полномочия. Первым назначением полиции законодатель назвал защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства. В связи с наличием такого назначения полиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативными правовыми актами меры, направленные на

приведение общественных отношений, связанных с жизнью, здоровьем, честью, достоинством правами и свободами людей, в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и последствий таковых. Второе назначение - противодействие преступности. Под противодействием преступности здесь подразумевается деятельность полиции в пределах их полномочий: а) по предупреждению преступлений, в том числе по выявлению и последующему устранению причин преступности (профилактика преступлений и преступности в целом); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию правонарушений (борьба с преступностью); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий совершения преступлений²⁵.

Отдельными назначениями полиции законодатель называет также охрану общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности. Это одни из важнейших функций полиции.

Анализируя основные направления деятельности полиции можно сделать вывод, что ее деятельность, прежде всего, имеет правоохранительный характер и выражается с одной стороны в защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, с другой стороны в предупреждении и пресечении противоправных деяний, предусмотренных УК РФ и КоАП (региональным законодательством об административных правонарушениях).

Таким образом, исходя из назначения полиции и ее основных направлений деятельности можно сделать вывод о том, что административная деятельность полиции представляет собой властную правоприменительную деятельность полиции по реализации норм административного права в целях решения задач, возложенных на нее Федеральным законом «О полиции» в порядке, установленным законодательством Российской Федерации.

²⁵ Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть особенная ; под ред. проф. В.П. Сальникова. - М.: МВД, 2016. С. 79.

Система нормативного правового регулирования административной деятельности полиции весьма обширна и в качестве основы включает в себя:

а) на федеральном уровне - Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы (например, Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»), Федеральные законы Российской Федерации (например, Федеральный закон «О полиции», «Об оружии», «О безопасности дорожного движения», «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и др.), кодексы (Кодекс РФ об административных правонарушениях), указы Президента РФ (утвердившие, например, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России), постановления Правительства РФ (об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию; Правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации.); нормативные акты МВД России (Устав патрульно-постовой службы полиции и др.);

б) законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции²⁶.

Как уже отмечалось, административная деятельность полиции, выступая в качестве самостоятельной функции, тесным образом пересекается с другими видами деятельности, осуществляемыми полицией. При этом административная деятельность полиции существенным образом отличается как от оперативно-розыскной, так и уголовно-процессуальной деятельности.

²⁶ Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть особенная ; под ред. проф. В.П. Сальникова. - М.: МВД, 2016. С. 82.

В соответствии с ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» указанная деятельность осуществляется гласно и негласно (что является ее наиболее характерной чертой) путем проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также при конфиденциальном содействии граждан в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств. Однако сотрудники полиции при осуществлении оперативно-розыскной деятельности могут применять в установленных законом случаях меры административного принуждения; охрана и конвоирование лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления или взятых под стражу в ходе осуществления уголовно-процессуальной деятельности, обеспечивается в рамках административной деятельности специализированными подразделениями полиции.

Административная деятельность полиции, также как и оперативно-розыскная, часто предшествует уголовно-процессуальной, материалы административного производства выступают в качестве источников доказательств по уголовному делу, а сотрудники полиции, осуществляющие административную деятельность, являются свидетелями.

Характерные черты - это то, что отличает административную деятельность от других основных направлений работы органов внутренних дел, в частности, от уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности.

Традиционно выделяются следующие характерные черты административной деятельности полиции.

1. Подконтрольность. Рассматриваемая характерная черта получила четкое закрепление в российском законодательстве. Так, в ст. 39 Федерального закона «О полиции» говорит о том, что «государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий,

определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Также в статье 50 Закона «Об общественном контроле за деятельностью полиции» установлено, что граждане Российской Федерации, общественные объединения осуществляют общественный контроль за деятельностью полиции в соответствии с федеральным законом. Общественная палата Российской Федерации осуществляет контроль за деятельностью полиции в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с Федеральным законом от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания». Контроль в такой форме может осуществляться совместно с общественными советами, создаваемыми при территориальных органах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Необходимо констатировать, что при осуществлении контрольных функций органы государственной власти, а также в процессе осуществления общественного контроля, граждане, общественные объединения не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

2. Государственно-властный характер. Этой характерной чертой административная деятельность существенно отличается от оперативно-розыскной. Государственно-властный характер административной

деятельности полиции выражается в том, что она осуществляется от имени государства с использованием предоставленных государством властных полномочий в рамках компетенции, строго очерченной законом. Сотрудники полиции при исполнении служебных обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью выступают в качестве представителей власти и непосредственно используют методы принуждения, которые включают в себя меры предупреждения, меры пресечения, меры административно-процессуального обеспечения и меры наказания.

3. Подзаконность. Подзаконность административной деятельности полиции означает, что все действия сотрудников полиции должны основываться на законе или подзаконных нормативных актах, содействовать наиболее точному их исполнению, проходить в пределах и в порядке, определенных законодательством. Сотрудники полиции не имеют права вмешиваться в область гражданских прав, не имея при этом законных полномочий. Даже в тех случаях, когда речь идет о вмешательстве в область прав и свобод человека и гражданина, полиция не имеет права отступать от требований закона, который определяет рамки и границы для каждого действия сотрудника полиции. Также подзаконность означает и то, что нормативные акты, издаваемые МВД России и его территориальными органами различных уровней (приказы, инструкции, указания, постановления по делам об административных правонарушениях, предписания и т. п.) также должны основываться на нормах права.

4. Широкий объем дискреционных полномочий. В качестве важной черты административной деятельности органов внутренних дел следует отметить широкий объем дискреционных полномочий данных органов, т.е. власти должны действовать по своему усмотрению (конечно, в рамках закона). Высокий уровень дискреционности нормативных правовых актов, регулирующих административную деятельность полиции, предопределяется тем, что ситуации, с которыми имеют дело ее сотрудники, относятся,

пожалуй, к числу наиболее неопределенных и быстро меняющихся, а поэтому требуют от них значительной самостоятельности в оценках и действиях.

5. Организующий характер. В отличие от оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности, основу содержания административной деятельности полиции составляет положительная, созидательная работа по организации и развитию общественных отношений, возникающих в связи с пребыванием людей в общественных местах, в том числе при проведении различных массовых мероприятий, необходимостью обеспечения безопасного дорожного движения, функционированием объектов, представляющих повышенную опасность для окружающих и т. д.²⁷.

Таким образом, применение норм административного права в процессе административной деятельности полиции в преобладающем большинстве случаев направлено на решение многочисленных организационных вопросов, возникающих при правомерном поведении граждан в общественных местах, деятельности предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц.

2.3. Административные полномочия сотрудников полиции

Административные полномочия сотрудников полиции в процессе осуществления служебной деятельности регламентируются Федеральным законом «О полиции» и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

На основе и в соответствии с этим и иным федеральным законодательством в целях выполнения своих задач и обязанностей, возложенных законом на полицию, их сотрудники имеют право на применение необходимых административно-предупредительных и контрольно-предупредительных мер (проверка у граждан документов,

²⁷ Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть особенная / Под ред. проф. В.П. Сальникова. - М. МВД, 2016. С. 113.

удостоверяющих их личность, временное запрещение или ограничение движения транспорта и другие меры), участие в реализации административно-восстановительных мер (например, при сносе самовольно возведенных строений, при административном выселении лиц, самоуправно занявших жилые помещения), применение мер административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также применение мер административных наказаний к лицам, виновным в совершении административных правонарушений.

Сотрудники полиции имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на них обязанностей.

Применять имеющиеся на вооружении полиции специальные средства (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники и т.д.) они могут в следующих случаях:

- для отражения нападения на граждан и сотрудников органов внутренних дел, для пресечения оказываемого им сопротивления;
- для задержания лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление;
- для доставления задерживаемых лиц в полицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе или оказывают противодействие сотруднику полиции;
- для освобождения насильственно удерживаемых лиц;
- для предотвращения захвата зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков;

- для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи и организаций;
- для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции остановиться; для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления.

Перечень специальных средств, состоящих на вооружении полиции, а также правила их применения устанавливаются Правительством РФ. Сотрудники органов внутренних дел имеют право применять табельное огнестрельное оружие лично или в составе подразделения в установленных законом случаях.

В целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 1) доставление;
- 2) административное задержание;
- 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- 4) изъятие вещей и документов;
- 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- 9) привод.

В соответствии с ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ Министерство внутренних дел РФ установило Перечень должностных лиц органов внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях.

На основании протокола об административном правонарушении, составленного уполномоченным на то должностным лицом, виновные в их совершении лица привлекаются к административной ответственности.

В соответствии с ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел (полиции) вправе:

- начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) полиции, их заместители;
- начальники линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместители;
- начальники дежурных смен дежурных частей органов внутренних дел на транспорте;
- начальники государственной инспекции безопасности дорожного движения, их заместители, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальные звания;
- государственные инспектора безопасности дорожного движения и государственные инспектора дорожного надзора;
- старшие участковые инспектора, участковые инспектора (всего перечислено девять пунктов различных категорий должностных лиц органов внутренних дел, которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях от имени этих органов).

Глава 3. Некоторые особенности административного расследования при производстве по делам об административных правонарушениях

3.1 Особенности административного расследования и проблемные вопросы правоприменения

При производстве по делам об административных правонарушениях в большинстве случаев невозможно обойтись без административного расследования. Несмотря на то, что само слово «расследование» имеет общеправовой характер, до недавнего времени в отечественной юридической науке и законодательстве этот термин употреблялся чаще всего в связи с уголовным процессом и криминалистикой. Однако наметившаяся еще в конце девяностых годов прошлого века тенденция к сближению различных отраслей права внесла существенные коррективы в законотворческий процесс. Как следствие, принятый двенадцать лет тому назад Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях стал новацией отечественного законодательства, одним из самых сложных институтов которого является институт административного расследования.

О несовершенстве упомянутого института красноречиво свидетельствует тот факт, что за сравнительно небольшой период, в течение которого действует нынешний КоАП РФ, изменения в статью 28.7, посвященную административному расследованию, были внесены двадцатью тремя федеральными законами. Однако, несмотря на столь серьезную работу Государственной Думы в обозначенной сфере, острота научных дискуссий о проблемах административного расследования не только не снижается, но и, наоборот, с каждым годом все увеличивается в геометрической прогрессии.

В соответствии с нормами, содержащимися в КоАП РФ, административное расследование возбуждается лишь в тех случаях, когда после выявления ряда правонарушений, посягающих на отдельные объекты административно-правовой охраны, указанные в статье 28.7. КоАП РФ, осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия, требующие

значительных временных затрат. Иными словами, КоАП РФ дает исчерпывающий перечень случаев для проведения расследования, расширительно толковать которые должностные лица, осуществляющие производство по административным делам, не вправе. Закон не позволяет возбуждать процедуру административного расследования по делам о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и безопасность, порядок управления, общественные отношения собственности и многое другое.

Отечественные юристы неоднократно акцентировали внимание научного сообщества на том, что в перечень правонарушений, по которым проводить административное расследование нельзя, входит целый ряд весьма распространенных деликтов, причиняющих довольно-таки серьезный вред личности, обществу и государству. В частности, это относится к мелкому хулиганству и мелкому хищению²⁸.

Тем не менее, практика необоснованного возбуждения процедуры административного расследования по-прежнему имеет место. Например, Мелеузовским районным судом Республики Башкортостан только в 2009 г. был вынесен целый ряд определений о передаче дел об административных правонарушениях (№№ 5-34/09, 5-48/09, 5-105/09, 5-110/09, 5-111/09 и др.) по подведомственности, поскольку имело место проведение расследований по делам, квалифицированным статьями 20.1. и 7.27. КоАП РФ, то есть расследование назначалось в нарушение требований, предусмотренных ст. 28.7. КоАП. Аналогичные нарушения были выявлены административным составом Красноярского краевого суда по результатам анализа постановлений (определений, решений) мировых судей и судей районных (городских) судов в 2011 г.. Справедливости ради, следует отметить, что приведенные примеры далеко не единичны.

²⁸ Долгих, И.П., Черняев, Г.М. Крупные проблемы мелкого хищения// Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. - 2014. - № 1 (2) / [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/828>.

На самом деле решение рассматриваемой проблемы очевидно. Вместо того чтобы латать дыры в административном законе, запоздало реагируя на правовые прецеденты, депутатскому корпусу следовало бы разрешить проведение административного расследования во всех необходимых случаях без привязки к тем или иным объектам административно-правовой охраны.

Вторым проблемным моментом рассматриваемого института является установленная ныне недопустимость регулирования вопросов, связанных с административным расследованием, законами субъектов федерации. Показательным в этом смысле является закон Воронежской области от 31.12.2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области», который не только не содержит в своем тексте словосочетания «административное расследование», но и не имеет в этой связи даже бланкетной отсылки к нормам федерального законодательства. Поскольку в соответствии с пунктом «к» части первой статьи 72 Конституции России административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, считаем вполне приемлемым расширить компетенцию субъектов не только по вопросам административного расследования (вплоть до определения сроков его проведения), но и в части увеличения количества видов административных наказаний, предусмотренных соответствующими законами. Впрочем, это тема отдельного научного исследования²⁹.

Нельзя не отметить тот факт, что основной нормативно-правовой акт, регулирующий вопросы административной ответственности на территории страны, - КоАП РФ - не дает самого понятия «административное расследование». Отсюда возникают разночтения относительно процессуального объема этого института, что негативным образом

²⁹ Абземилова, З.Р. Альтернативная или исключительно судебная подведомственность районному суду дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования // Актуальные проблемы российского права. – 2015. № 7.С. 78.

сказывается на деятельности должностных лиц, реализующих данные нормы на практике.

Отчасти этот пробел компенсирует постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Однако исчерпывающий перечень процессуальных действий, которые компетентное должностное лицо может осуществить в рамках расследования, не дает и оно. Пленум лишь указал на то, что действия эти должны быть реальными и направленными на получение необходимых сведений, а также несколько увеличил их число. Если в статье 28.7 КоАП РФ речь идет об одной лишь только лишь экспертизе, то в постановлении Пленума ВС РФ, наряду с экспертизой, упоминаются процессуальные действия, связанные с установлением свидетелей и потерпевших, а также с допросом лиц, проживающих в иной местности.

Анализ юридических норм позволяет сделать вывод, что к другим процессуальным действиям, упомянутым в ст. 28.7. КоАП РФ, следует в первую очередь отнести действия, необходимые для получения доказательств по административному делу. Причем действия эти, исходя из смысла закона, должны носить исключительно процессуальный характер³⁰.

Нельзя согласиться с мнением тех ученых, которые ратуют за включение в число оснований для проведения административного расследования таких непроцессуальных процедур, как удовлетворение ходатайств потерпевшего и т.п., которые хотя и требуют подчас значительных затрат времени, однако лишают рассматриваемый правовой институт своего властного характера, а следовательно, не являются исключительной прерогативой должностных лиц, осуществляющих производство по административному делу.

Таким образом, под процессуальными действиями, проводимыми в рамках административного расследования, следует понимать: осуществление

³⁰ Административный процесс: учебник / под ред. М. А. Шатиной. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 198.

экспертиз, 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.

Подводя итог, хотелось бы предложить законодателю авторскую редакцию части первой и части второй статьи 28.7 КоАП РФ: «Часть 1. Административным расследованием признается комплекс процессуальных действий, направленных на получение доказательств по делу об административном правонарушении. Часть 2. Административное расследование проводится в случаях осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат».

В заключение хотелось бы остановиться еще на одном, не урегулированном административным законом моменте. К сожалению, КоАП РФ не определяет минимальный срок проведения административного расследования, что подчас позволяет уполномоченным должностным лицам принимать формальные решения о проведении расследования, не обусловленные объективными обстоятельствами, в целях определения подсудности дел об административных правонарушениях. Например, инспектором отдела государственного пожарного надзора Орджоникидзевского района города Екатеринбурга в отношении ООО «А» было вынесено определение о возбуждении дела и проведении административного расследования, которое длилось всего один день. По делам об административных правонарушениях в отношении граждан П. и Ш. срок административного расследования, проводимого Отделом государственного пожарного надзора г. Североуральска, составил 4 дня.

В этих условиях считаем крайне необходимым введение четко обозначенных законодателем временных рамок проведения

административного расследования, способствующих в конечном итоге защите прав и интересов граждан и юридических лиц.

Оптимизация законодательства, регламентирующего условия производства расследования в рамках административного дела, позволит в значительной степени укрепить законность и правопорядок в стране. Большим подспорьем в реализации упомянутых инициатив мог бы послужить административно-процессуальный кодекс, о необходимости принятия которого уже давно говорят многие отечественные юристы.

3.2. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения

Стадия возбуждения и административного расследования дела об административном правонарушении в области дорожного движения представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, 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 т.ч. путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Возложение на полицию в числе основных направлений деятельности задачи по обеспечению безопасности дорожного движения³¹, а также обострившаяся ситуация с ростом административной деликтности в этой области диктуют необходимость усиления роли взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и

³¹ п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции».

административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Поскольку на органы внутренних дел государство возложило функции по непосредственному обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в стране, им принадлежит ведущая роль в организации данного взаимодействия, которое, как нам представляется, должно осуществляться на основе общих принципов государственного управления. Эти принципы и формы взаимодействия закреплены в нормативных актах, регулирующих деятельность органов внутренних дел, других правоохранительных органов и общественных формирований, а также в иных актах.

Правовые основы данного взаимодействия закреплены в ст. 10 Федерального закона «О полиции». Рассмотрим подробнее данные нормы.

Так, ч. 1 данной статьи предусмотрено, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Согласно ч. 2 полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При этом ч. 3 закреплено, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Вполне логичной является ч. 4, предписывающая государственным и муниципальным органам, общественным объединениям, организациям и

должностным лицам оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

Анализ компетенции Госавтоинспекции позволяет говорить об особом статусе службы. Наряду с выполнением общеполицейских функций (участие в охране правопорядка, борьбе с преступностью и др.) Госавтоинспекция осуществляет федеральный государственный надзор³² и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения (надзор за соблюдением правил дорожного движения, надзор за изменением конструкции зарегистрированных в Госавтоинспекции автотранспортных средств и прицепов к ним, контроль за подготовкой водителей, надзор за строительством, эксплуатацией и ремонтом улично-дорожной сети и др.) в целях обеспечения соблюдения юридическими и физическими лицами законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения. Для их успешной реализации служба наделена широкими государственно-властными полномочиями.

Таким образом, можно говорить о двойственности правовой природы службы: с одной стороны, Госавтоинспекция - служба полиции, с другой - государственная инспекция.

В отличие от других служб полиции, Положение о Госавтоинспекции утверждено Указом Президента Российской Федерации³³.

Пункт 4 названного Положения предусматривает, что Госавтоинспекция осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, другими подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации, организациями, средствами массовой информации.

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. N 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 2013. N 34. Ст. 4446.

³³ Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. N 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // СЗ РФ. 1998. N 25. Ст. 2897 (с посл. изм. и доп.).

Наличие данной нормы логично следует из содержания п. 4 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ, которая наделяет полицию правом в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, в т.ч. персональные данные граждан, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации, в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, запрашивать и получать от медицинских организаций сведения о гражданах, поступивших с ранениями и телесными повреждениями насильственного характера либо с ранениями и телесными повреждениями, полученными в результате дорожно-транспортных происшествий, а также о гражданах, имеющих медицинские противопоказания или ограничения к водительской деятельности.

В теоретических работах вопросам взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами, средствами массовой информации, по нашему мнению, уделяется недостаточное внимание.

В этой связи следует особо отметить, что произошедшие в последние годы принципиальные изменения национального законодательства в части государственного управления в сфере внутренних дел требуют проведения специальных научных исследований, посвященных изучению вопроса

взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами при производстве по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем существующая нормативная правовая основа деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения не лишена недостатков. К их числу можно отнести фактическое отсутствие норм, стимулирующих участие институтов гражданского общества и средств массовой информации в деятельности по профилактике административной деликтности и предупреждению дорожно-транспортных происшествий.

Обозначенный недостаток системы нормативного правового регулирования в области дорожного движения диктует объективную необходимость дальнейшей активизации нормотворческой деятельности в области безопасности дорожного движения в этом направлении.

Следует отметить, что практически все направления и формы взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения сопровождаются информационным обменом или базируются на нем.

Правоведы обозначают виды и пределы взаимодействия в основном только отдельными видами в методической литературе по линии службы³⁴.

Как нам представляется, суть взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами в процессе административно-юрисдикционной деятельности, в т.ч. на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, имеет следующие формы: 1. Обмен информацией о состоянии административной юрисдикции и обеспечения безопасности дорожного движения. Эта информация необходима для определения актуальных задач по предупреждению и пресечению правонарушений, планирования работы, повышения ее эффективности и оценки конечных

³⁴ Антонов С.Н., Миронов С.С., Попов М.И. Общественный контроль за деятельностью Госавтоинспекции (правовые и организационные основы). М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. С. 131.

результатов. Объем и содержание информации, которую органы внутренних дел могут предоставить, определяются руководителями соответствующих органов внутренних дел. 2. Совместное планирование и проведение мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, по предупреждению и пресечению административных правонарушений в области дорожного движения. 3. Обучение сотрудниками органов внутренних дел членов общественных формирований методам и формам предупреждения и пресечения правонарушений; проведение с ними работы по правовому обучению; оказание методической и иной помощи в планировании и учете их работы. 4. Передача общественными формированиями материалов о правонарушениях в органы внутренних дел, если при наличии информации об административном правонарушении в области дорожного движения общественное формирование придет к убеждению о необходимости привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Основные принципы взаимодействия:

- соблюдение законности, конституционных прав и свобод граждан;
- комплексное использование сил и средств органов внутренних дел;
- персональная ответственность должностных лиц органов внутренних дел за проведение и результаты мероприятий по взаимодействию.

Нам представляется возможным обозначить несколько направлений и форм взаимодействия органов внутренних дел и других субъектов на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения:

- выявление условий, способствующих совершению правонарушений, и их устранение;
- выявление лиц, от которых, судя по их противоправному поведению, можно ожидать совершения правонарушений, и принятие мер по их нейтрализации;

- участие в поисковой работе, выявление лиц, совершивших правонарушение, охрана места происшествия;
- обмен информацией;
- использование специальной техники и специальных средств.

В настоящее время успешное решение задач, ставящихся перед инспекторами по исполнению административного законодательства Госавтоинспекции³⁵, представляется возможным при условии постоянной опоры на широкий актив внештатных сотрудников полиции по линии службы. Исходя из этого, инспекторам необходимо проявлять инициативу, направленную на создание групп добровольных помощников по исполнению административного законодательства, работающих непосредственно при строевых подразделениях. В состав таких групп целесообразно привлекать пенсионеров - бывших сотрудников органов внутренних дел, работников автотранспортных предприятий, преподавателей автошкол, студентов юридических вузов и т.д., т.е. таких лиц, которые смогут квалифицированно оказать реальную практическую помощь инспектору при выполнении ряда задач, связанных с направлением сообщений по месту работы участников дорожного движения, допустивших нарушение ПДД, розыском водителей и (или) пешеходов, скрывшихся с места ДТП, при проведении административного расследования и т.п.

В качестве внештатных сотрудников полиции могут быть граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, способные по своим личным и деловым качествам оказывать полиции содействие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, раскрытии преступлений³⁶.

Эффективность обеспечения процесса возбуждения дела и самого административного расследования во многом зависит от непосредственной

³⁵ подп. 34 ч. 1 ст. 13 ФЗ от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции».

³⁶ Приказ МВД России от 10 января 2012 г. N 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Российская газета. 2012. 20 апреля. № 88.

связи полиции с населением и средствами массовой информации. Правоохранительная практика показывает, что, опираясь на поддержку населения и средства массовой информации, Госавтоинспекция может более успешно решать задачи по обеспечению общественного порядка и безопасности дорожного движения.

Что касается взаимодействия с населением, то их участие на стадии возбуждения дела и самого административного расследования должностными лицами Госавтоинспекции должно определяться исходя из правового положения (например, как свидетеля правонарушения или ДТП, предоставление ими данных с автомобильных видеорегистраторов и т.п.).

Необходимым условием успешного выполнения задач, возложенных на органы внутренних дел (полицию), должно быть взаимодействие со средствами массовой информации.

Контакты с журналистами и другими представителями средств массовой информации могут включать в себя оказание им помощи в получении и проверке информации в процессе административного расследования (поиск свидетелей нарушения или ДТП, проведение интервью, ознакомление с материалами, привлечение представителей прессы для участия в рейдах, патрулировании и других мероприятиях)³⁷.

Сотрудники органов внутренних дел могут выступать перед журналистами и представителями иных средств массовой информации на радио, телевидении, в прессе по вопросам возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях.

Анализируя особенности взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях необходимо отдельно рассмотреть прокурорский надзор. Сущность прокурорского надзора заключается в обеспечении режима законности и правопорядка при

³⁷ ст. 47 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300 (с посл. изм. и доп.).

осуществлении Госавтоинспекцией административно-юрисдикционной деятельности³⁸.

Прокуратура осуществляет свои полномочия на основании Конституции Российской Федерации и Федерального закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

Статьей 52 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции» предусмотрено, что надзор за законностью ее деятельности осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством. В семантическом значении под термином «законность» понимается «соблюдение законов, положение, при котором жизнь общества охраняется законом»³⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что основной целью прокурорского надзора является проверка законности действий сотрудников Госавтоинспекции на стадии возбуждения дел об административных правонарушениях и в процессе административного расследования.

При осуществлении надзора за законностью возбуждения дел об административных правонарушениях и проведении административного расследования прокурор руководствуется требованиями ст. 21 - 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁰. Данными статьями устанавливаются предмет прокурорского надзора: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов должностными лицами, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами. Для реализации надзорной функции прокурорские работники наделены правом направления актов реагирования, которыми в соответствии со статьями 23 - 25.1 Федерального закона «О прокуратуре

³⁸ Письмо Генпрокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. N 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 210.

⁴⁰ Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472 (с посл. изм. и доп.).

Российской Федерации» являются: протест на противоречащий закону правовой акт, представление об устранении нарушений закона, постановление о возбуждении уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении, а также предостережение о недопустимости нарушений закона.

Основными формами прокурорского реагирования на нарушения законов являются: объявление предостережений; внесение представлений об устранении нарушений закона; принесение протестов на незаконные правовые акты; возбуждение уголовных дел при обнаружении признаков преступления; возбуждение административных производств; заявление-иск в суд. Пункты 2 и 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривают, что прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона; опротестовывает противоречащие закону правовые акты; обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными; вносит представления об устранении нарушений закона.

Принимая во внимание собранные в процессе проведения проверки материалы и их правовую оценку, прокурор принимает меры реагирования, руководствуясь Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Правовые средства прокурорского реагирования в каждом конкретном случае определяются в зависимости от характера выявленных нарушений законов в деятельности должностных лиц, степени их распространенности и путей их реального устранения.

Наиболее распространенной мерой прокурорского реагирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения является внесение представлений прокурора руководителю поднадзорной организации (например, директору автотранспортного предприятия или подрядной

организации, проводящей дорожные работы), уполномоченному устранить допущенные нарушения, либо руководителю вышестоящей организации. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению. Этому праву прокурора корреспондирует обязанность должностных лиц принять конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих, которые должны быть приняты в месячный срок. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. Помимо представлений, ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации N 39/7 от 6 июля 1999 г. «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»⁴¹ прокуроры наделены правом объявлять предостережение об устранении нарушений закона. Предостережение объявляется в случаях, когда у прокурора имеются сведения о готовящемся противоправном деянии. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные данные о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность.

При наличии оснований для привлечения нарушителей к административной ответственности предостережение, как правило, не применяют. Вместе с тем предостережение должностному лицу может быть объявлено наряду с другими средствами прокурорского реагирования.

При наличии признаков административного правонарушения выносится постановление о возбуждении производства об административном правонарушении с направлением материалов дела в уполномоченные для рассмотрения административного правонарушения органы (в нашем случае - территориальный орган Госавтоинспекции). За рассмотрением актов

⁴¹ Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. М., 2004 (с посл. изм. и доп.).

реагирования должен устанавливаться надлежащий контроль. В случае нарушения сроков их рассмотрения либо явно формальных отписок прокурор также вправе возбудить производство об административном правонарушении, предусмотренное ст. 19.5 КоАП РФ.

Изучение материалов проверок деятельности подразделений Госавтоинспекции органами прокуратуры показывает, что в 90 - 95% случаях надзор сводится к проверке административно-юрисдикционной деятельности в части соблюдения административно-процессуальных норм КоАП РФ в поднадзорных территориальных подразделениях Госавтоинспекции, группах по исполнению административного законодательства строевых подразделений ДПС и непосредственно аппарата УГИБДД ГУ (У) МВД по субъекту федерации. Имеют место единичные случаи направления представлений при проведении проверок по жалобам граждан на действия должностных лиц поднадзорных подразделений Госавтоинспекции.

Думается, что максимального эффекта по принятым мерам прокурорского реагирования удастся достичь при их комплексном использовании, в частности, когда одновременно наряду с принесением протеста вносятся представления, заявляются иски, проводятся заседания коллегий и совещания в прокуратурах субъектов Российской Федерации с приглашением и заслушиванием руководителей территориальных органов исполнительной власти, ответственных за безопасность дорожного движения (руководителей региональных комиссий по безопасности дорожного движения). Впоследствии по итогам прокурорских проверок, анализа и обобщений имеющихся материалов должны проводиться координационные совещания органов внутренних дел, в рамках которых целесообразно вырабатывать конкретные меры по укреплению законности в рассматриваемой сфере общественных отношений, а также осуществления надзора и контроля за указанными правоотношениями со стороны Госавтоинспекции и ее территориальных органов. Отдельно следует остановиться на процессе запрашивания и получения от медицинских

организаций сведения о гражданах, имеющих медицинские противопоказания или ограничения к водительской деятельности.

В настоящее время порядок реализации нормы о порядке прекращения действия права на управление транспортными средствами при наличии медицинских противопоказаний или медицинских ограничений к управлению транспортными средствами на основании п. 1 ст. 28 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴² не регламентирован. Вместе с тем имеет место практика рассмотрения судами исков органов прокуратуры в интересах неопределенного круга лиц к гражданам, страдающим алкоголизмом, наркоманией и другими болезнями, препятствующими безопасному управлению транспортными средствами. По результатам рассмотрения таких исков выносятся решения о прекращении действия права на управление транспортными средствами, которые направляются для исполнения в подразделения Госавтоинспекции.

Для реализации указанной нормы должностными лицами Госавтоинспекции регулярно проводятся сверки информации о лицах, совершивших административные правонарушения, связанные с употреблением наркотических и психотропных веществ, или состоящих на учете в наркологических и психиатрических диспансерах, с базой данных лиц, имеющих право управления транспортными средствами. Учитывая, что любой гражданин может стать потерпевшим в ДТП, виновными в которых являются лица, страдающие указанными заболеваниями, информация о выявленных фактах незамедлительно направляется в прокуратуру для дальнейшего обращения в суд с иском о прекращении действия права на управление транспортными средствами в порядке ст. 45 ГПК РФ. Необходимо отметить, что ряд руководителей медицинских учреждений, ссылаясь на ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», отказывается в

⁴² СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4873 (с посл. изм. и доп.).

предоставлении информации о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иных сведений, т.к. они составляют врачебную тайну. Данное обстоятельство лишает правоохранительные органы возможности обратиться в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ с иском о прекращении действия права на управление транспортным средством данной категории лиц. Вследствие этого значительное количество состоящих на учете в наркологических диспансерах лиц продолжают управлять транспортными средствами. Автор поддерживает мнение правоведов о необходимости создания Минздравсоцразвития России на территории Российской Федерации информационной базы, содержащей сведения о гражданах, которые по медицинским показаниям не могут быть допущены к управлению транспортными средствами, с возможностью доступа к ней правоохранительных органов⁴³.

В заключение следует отметить, что взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадии возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения должно базироваться на строгом соблюдении требований законодательства, что позволит снизить количество жалоб участников движения, а также будет способствовать повышению авторитета службы.

⁴³ СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6724 (с посл. изм. и доп.).

Заключение

Проведя исследование по теме: «Особенности административного расследования» следует сделать следующие выводы.

1. Административное расследование является центральной стадией производства по делам об административных правонарушениях, которая возникает после возбуждения дела, предшествует стадии его рассмотрения и заключается в административно-процессуальной деятельности должностного лица по установлению «неочевидных обстоятельств» дела (признаки состава правонарушения; данные о личности лица, в отношении которого осуществляется производство, свидетелей, потерпевших; сведения о доходах правонарушителя; данные экспертиз и ревизий; отягчающие и смягчающие обстоятельства), без которых невозможно принять решение о составлении протокола об административном правонарушении.

2. Административное расследование в обязательном порядке должно сопровождаться осуществлением уполномоченным должностным лицом хотя бы одного из вышеперечисленных процессуальных действий. Совершение таких действий должно подтверждаться соответствующими материалами дела (например, письменными объяснениями участника дела, определением о назначении экспертизы, протоколом отбора образцов, запросами, поручениями, письменными требованиями о представлении сведений), оформленными должностным лицом, в производстве которого данное дело находится.

3. Основанием для проведения административного расследования являются сведения о факте совершения административного правонарушения, которые должны не только подтверждать факт наличия события административного правонарушения, но и соответствовать критерию достаточности данных о событии такого правонарушения.

4. При проведении административного расследования копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и

проведении административного расследования, о назначении экспертизы должны быть вручены потерпевшему, соответственно о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток определение должно быть вручено под расписку, либо выслано, о назначении экспертизы до направления определения для исполнения, при этом потерпевший в соответствии с ч.4 ст. 26.4 КоАП РФ имеет право заявлять отвод эксперту, просить о привлечении в качестве эксперта указанных им лиц, ставить вопросы для дачи на них.

5. С учетом установленной в КоАП РФ предметной и территориальной подведомственности орган административной юрисдикции либо принимает дело к своему производству, либо обязан вынести определение о передаче дела по подведомственности. Нормы императивного характера (ст. 29.4, 29.5), обязывающие передать дело по подведомственности, дают возможность избежать волокиты в рассмотрении дела и пропуска установленных давностных сроков.

6. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел - это урегулированная нормами административного права (административного законодательства) специальная разновидность административной деятельности, состоящая в выявлении противоправных деяний, в сборе и оценке материалов (а также доказательств), квалификации административных правонарушений, а также осуществлении административного производства по делам об административных правонарушениях.

7. Административно-правовая охрана указанных объектов является определенной законом функциональной обязанностью органов внутренних дел. При этом защита охраняемых законом общественных отношений обеспечивается и неюридическими охранительными действиями органов внутренних дел, в частности, осуществлением их службами официального надзора в целях предупреждения и выявления нарушений установленного административного режима: предупредительные действия постовых и

патрульных работников полиции, участковых инспекторов полиции, инспекторов дорожного и пожарного надзора; различного рода инструктажи, консультации; задержание правонарушителей, опрос потерпевших, свидетелей, устранение противоправных ситуаций и др.

8. Применение норм административного права в процессе административной деятельности полиции в преобладающем большинстве случаев направлено на решение многочисленных организационных вопросов, возникающих при правомерном поведении граждан в общественных местах, деятельности предприятий, учреждений и организаций, должностных лиц.

9. Под процессуальными действиями, проводимыми в рамках административного расследования, следует понимать: осуществление экспертиз, 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.

10. Подводя итог, хотелось бы предложить законодателю авторскую редакцию части первой и части второй статьи 28.7 КоАП РФ.

«Часть 1. Административным расследованием признается комплекс процессуальных действий, направленных на получение доказательств по делу об административном правонарушении.

Часть 2. Административное расследование проводится в случаях осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат».

11. К сожалению, КоАП РФ не определяет минимальный срок проведения административного расследования, что подчас позволяет уполномоченным должностным лицам принимать формальные решения о проведении расследования, не обусловленные объективными

обстоятельствами, в целях определения подсудности дел об административных правонарушениях.

В этих условиях считаем крайне необходимым введение четко обозначенных законодателем временных рамок проведения административного расследования, способствующих в конечном итоге защите прав и интересов граждан и юридических лиц.

12. Оптимизация законодательства, регламентирующего условия производства расследования в рамках административного дела, позволит в значительной степени укрепить законность и правопорядок в стране. Большим подспорьем в реализации упомянутых инициатив мог бы послужить административно-процессуальный кодекс, о необходимости принятия которого уже давно говорят многие отечественные юристы.

13. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадии возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения должно базироваться на строгом соблюдении требований законодательства, что позволит снизить количество жалоб участников движения, а также будет способствовать повышению авторитета службы.

Список использованных источников

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 05.02.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 26.02.2014 // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 9. – Ст. 851.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 04.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. - Ст. 900.
4. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
5. Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 26. - Ст. 3177.
6. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 03.07.2016) «О средствах массовой информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300.
7. Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 34. - Ст. 4446.
9. Приказ МВД России от 10 января 2012 г. № 8 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности внештатных сотрудников полиции» // Российская газета. - 2012. - 20 апреля. - № 88.
10. Письмо Генпрокуратуры РФ от 27 февраля 2004 г. № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях» // СПС Консультант Плюс, 2016 / [Электронный ресурс] - Режим доступа. - <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req>
11. Письмо Роспотребнадзора от 19.08.2009 № 01/11921-9-32 «О применении норм КоАП при проведении административного расследования» Юридическая энциклопедия. - М.: Юринформцентр 2015. – 147с.

Судебная практика

12. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: www.base.consultant.ru (дата обращения: 24.12.2016).
13. Решение Новоорского районного суда Оренбургской области по делу 2-41/2015(2-638/2014) - М-615/2014 от 29.01.2015. [Электронный ресурс] // URL: <https://rospravosudie.com/>.

Учебные пособия, монографии

14. Агапов, А. Б. Административное право: учебник / А. Б. Агапов. - 9-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2016. - 937 с.
15. Агапов, А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. - М.: Юрайт, 2014. - 435 с.

- 16.Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: Учебник. - ЦОКР МВД России, 2014. – 458с.
- 17.Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник. Часть особенная ; пПод ред. проф. В.П. Сальникова. - М.: МВД, 2016. – 568с.
- 18.Административное право России ; под ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киллеханова. - М.: ЮНИТИ, Закон и право, 2016. – 781с.
- 19.Административное право России: учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. ; отв. ред. Л.Л. Попов. - М.: Проспект, 2015. - 560 с.
- 20.Административно-процессуальное право России: учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. - М.: Издательство Юрайт, 2016. - 341 с.
- 21.Административные правонарушения в области дорожного движения: комментарий к главе 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) // О.В. Панкова. – М.: Статут, 2016. – 401с.
- 22.Административный процесс: учеб. пособие / В.В. Волкова [и др.]. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. - 175 с.
- 23.Административный процесс: учебник / под ред. М. А. Шатиной. - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 364 с.
- 24.Антонов, С.Н., Миронов, С.С., Попов, М.И. Общественный контроль за деятельностью Госавтоинспекции (правовые и организационные основы) / С.Н. Антонов, С.С. Миронов, М.И. Попов. - М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. – 269с.
- 25.Глущенко, П.П. Административное право. Краткий курс. / П.П. Глущенко, Н.Н. Жильский и др. - 2-е изд. - СПб.: Питер, 2011. - 272 с.
- 26.Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий ; под общ. ред. Б.В. Россинского. - М.: Редакция Российской газеты, 2015. – 458с.
- 27.Конин, Н. М. Административное право: учебник / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 574 с.

28. Кононов, П. И. Административное право России: учебник / П. И. Кононов. - М.: Издательство Юрайт, 2014. - 648 с.
29. Копытов, Ю. А. Административное право: учебник / Ю. А. Копытов. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 649 с.
30. Костенников, М.В. Актуальные проблемы административного права и процесса / М.В. Костенников. - М.: Юнити-Дана, 2015. - 497 с.
31. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л.Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 519 с.

Авторефераты и диссертации

32. Арзумян, А.А. Административное расследование / А.А. Арзумян : Автореф. дис. канд. юр. наук. Ростов-на-Дону, 2009. - 30 с.
33. Яковенко, В.Е. Взаимодействие следователей с работниками ГАИ при расследовании дел о дорожно-транспортных происшествиях / В.Е. Яковенко : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 1992. - 24 с.

Периодические издания

34. Абземилова, З.Р. Альтернативная или исключительно судебная подведомственность районному суду дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования / З.Р. Абземилова // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 7. - С. 78-89.
35. Долгих, И.П., Черняев, Г.М. Крупные проблемы мелкого хищения / И.П. Долгих, Г.М. Черняев, // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн. - 2014. - № 1 (2) / [Электронный ресурс] - Режим доступа. - URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/828>.
36. Дудышкин, Б.Н. Правовые основы расследования транспортных происшествий / Б.Н. Дудышкин // Журнал российского права. - 2015. - № 3. - С. 60-67.

Справочная литература

37. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 210.