

Министерство внутренних дел Российской Федерации

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

Кафедра административного права, административной деятельности и управления в ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики

Выполнил: Саляхов Ринат Фанилевич
Специальность: Правовое обеспечение национальной безопасности, год набора: 2013, 131 учебная группа

Руководитель: кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права, административной деятельности и управления в ОВД, подполковник полиции Илиджев Александр Алексеевич

Рецензент: Начальник ОМВД России по Арскому району, полковник полиции А.Р. Багавиев

К защите

(допущена, дата)
Начальник кафедры _____

Дата защиты: " ____ " _____ 20__ г. Оценка _____

Казань 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ.....	7
1.1. Содержание понятия «административное расследование».....	7
1.2. Теоретические подходы к определению административного расследования	14
1.3. Понятие «административное расследование» в других отраслях законодательства	17
ГЛАВА 2. ПОВОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ.....	29
2.1. Правонарушения, выявление которых может служить основанием для административного расследования	29
2.2. Необходимость совершения действий как основание проведения административного расследования	29
ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ.....	30
3.1. Принятие решения о проведении административного расследования	37
3.2. Продолжительность административного расследования	37
3.3. Прекращение административного расследования.....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	62

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена тем, что на сегодняшний день органами государственной власти указанный институт административного права под названием «административное расследование» используется достаточно часто, вместе с тем, не всегда удается в каждом конкретном случае определить обязанность должностного лица проводить административное расследование и составить протокол по окончании расследования либо составить протокол об административном правонарушении немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Долгих И.П. отмечает, что 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 шестнадцать 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 более двадцатью федеральными законами. Однако, несмотря на внесенные изменения, острота научных дискуссий о проблемах административного расследования не только не снижается, но и наоборот, с каждым годом все увеличивается.

Так, согласно ст. 28.7 КоАП РФ, в случаях, если после выявления административного правонарушения в определенных сферах правоотношений например в области антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о противодействии коррупции, исчерпывающий перечень областей права, где могут быть допущены нарушения указан в данной статье, осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1 КоАП РФ (Побои), 7.27 КоАП РФ (Мелкое хищение), проводится административное расследование. Вместе с тем, понятие административного расследования законодательно не закреплено, однако его сущность раскрывается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которому административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности. По сути, проблема заключается в том, что законодательно не определено, в каких конкретных случаях должностное лицо обязано проводить административное расследование, а в каких обязан составить протокол об административном правонарушении. Такие понятия как: «комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий лиц», «юридическая квалификация», «процессуальное оформление» и.т.д. носят сугубо оценочный характер и позволяют должностному лицу, уполномоченному решать вопрос об административном преследовании по своему собственному убеждению, руководствуясь исключительно критериями внутреннего личного

отношения к происходящему, принимать решения о проведении административного расследования либо о не проведении последнего. Ведь фактически Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» которым четко регламентируется порядок организации проверки, установлены ограничения при проведении проверки прекращает свое действие и не распространяется на отношения, возникшие между проверяющим лицом и уполномоченным представителем субъекта проверки с момента вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, что может способствовать проявлению правового злоупотребления указанным институтом административного права со стороны органов власти в целом и конкретных должностных лиц в частности.

С целью недопущения возможных злоупотреблений со стороны органов государственной власти и их должностных лиц при проведении административного расследования, защиты прав проверяемых субъектов целесообразно на законодательном уровне определить понятие административного расследования и закрепить конкретные основания его проведения, например такие как: совершение лицом нескольких правонарушений, проведение экспертизы, допрос свидетелей, потерпевших, нарушителя проживающих в другой местности.

Кроме того возможно указать сферы права где не может, а обязательно, в императивном порядке должно проводиться административное расследование, например в случае нарушения законодательства о противодействии коррупции и так далее. Кроме того, прокурор согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ также уполномочен проводить административное расследование, в связи с чем, необходимо определить особенности проведения административного расследования прокурором.

Объект исследования — общественные отношения, возникающие в связи с

проведением административного расследования.

Предмет исследования — нормы права, регламентирующие производство административного расследования, практика их реализации, а также судебная практика и научные работы.

Целью настоящей работы является исследование административного расследования как стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Цель дипломного исследования состоит в комплексном исследовании особенностей правового регулирования и практических аспектов административного расследования.

Задачи:

- раскрыть содержание понятия «административное расследование»,
- определить теоретические подходы к определению административного расследования,
- рассмотреть понятие «административное расследование» в других отраслях законодательства,
- выявить правонарушения, выявление которых может служить основанием для административного расследования,
- обозначить необходимость совершения действий как основание проведения административного расследования,
- рассмотреть принятие решения о проведении административного расследования,
- охарактеризовать продолжительность административного расследования,
- раскрыть особенности прекращения административного расследования.

Методология и методы исследования. В исследовании применялись общенаучные методы системного и сравнительного анализа, которые в своей совокупности позволили выявить содержательную сущность административного расследования.

Структура дипломного исследования состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы.

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

1.1. Содержание понятия «административное расследование»

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)¹ предусматривает три формы производства по делам об административных правонарушениях - общую, сокращенную (усеченную) и особую (административное расследование). Административное расследование является самостоятельной формой производства по делу об административных правонарушениях и отличается от других форм порядком возбуждения дела, процессуальными сроками, а также иными особенностями, проявляющимися на различных стадиях производства по делу об административном правонарушении. При этом следует отметить, что в литературе с момента введения в КоАП РФ понятия «административное расследование» не утихают дискуссии по определению данного понятия и его места в производстве по делу об административном правонарушении, участники которых трактуют его в узком и широком смысле слова, либо как в целом стадию возбуждения дела, либо как самостоятельный институт², в рамках которого выделяют самостоятельные виды административного производства³.

Административное расследование проводится после возбуждения дела об административном правонарушении в целях составления качественного протокола об административном правонарушении.

Это одна из процедур, входящая в порядок привлечения к административной ответственности, которая может и не проводиться.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018)// Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

² Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. N 1 (27). С. 61-77.

³ Арзуманян А.А. Административное расследование как административно-принудительный процесс // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. N 3 (70). С. 55-57.

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 оформление.

Такое расследование проводится не во всех областях, а определенных в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ. К примеру, в сфере антимонопольного, патентного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе и т.п.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, в виде определения, а прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения. В указанной статье предусмотрено более 90 таких должностных лиц¹.

Поводов для возбуждения дела об административном правонарушении и для проведения административного расследования по сравнению с уголовно-процессуальным законодательством большее количество. При этом, для отдельных статей предусмотрены «свои» поводы.

Это обусловлено обширностью регулирования сфер деятельности, в которых применяется КоАП РФ, что как указывалось выше влияет на количество должностных лиц, имеющих право проводить расследование и составлять протоколы об административном правонарушении.

КоАП РФ выделяет следующие основные (наиболее часто встречающиеся на практике) поводы:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных

¹ Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования// Экономика и юриспруденция. - 2014. - № 2 (3). – С.87.

правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения

- другие поводы, указанные в ст. 28.1 КоАП РФ.

В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования указываются следующие:

- Дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение.

- Повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающий на наличие события административного правонарушения, предусмотренного статьей КоАП РФ либо законом субъекта Российской Федерации, за совершение которого предусмотрена административная ответственность;

- Запись о разъяснении прав физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении.

- Подпись должностного лица, вынесшего определение.

- Виды процессуальных действий в ходе проведения административного расследования.

Вопрос о процессуальных действиях, требующих значительных временных затрат, в юридической литературе и на практике воспринимается по-разному.

Например, экспертиза может проводится более двух недель, здесь мы согласны требуются временные затраты. Но почему получение объяснения с лица, в отношении которого ведется административное расследование требует

значительных временных затрат? Такое лицо вправе не давать объяснение или дать в короткие сроки, например, за 10 минут¹.

Перечислим процессуальные действия, которые возможно выполнить в ходе административного расследования:

- получение объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (ст. 26.3 КоАП РФ) (процедура взятия объяснения сотрудником полиции написана в статье «опрос полиции»);

- получение показаний потерпевшего и свидетелей по делу об административном правонарушении (ст. 26.3 КоАП РФ);

- взятие проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ);

- экспертиза (ст. 26.4 КоАП РФ);

- фотографирование и фиксирование иным способом вещественных доказательств (ст. 26.6 КоАП РФ);

- направление поручения для совершения отдельных действия (ст. 26.9 КоАП РФ);

- направление запроса в соответствующие территориальные органы (ст. 26.9 КоАП РФ);

- истребование сведений (ст. 26.10 КоАП РФ).

- иные процессуальные действия, как предусмотренные, так прямо не указанные КоАП РФ.

Суть административного расследование как говорилось выше составить качественный протокол об административном правонарушении. Для этого собираются и фиксируются доказательства в условиях ограниченных сроков административного расследования².

Итак, представим довольно типичную ситуацию в наше время — возникла необходимость зафиксировать определенную информацию на сайте. Какое из перечисленных процессуальных действий проведет должностное лицо?

¹ Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. N 1 (27). С. 61-77.

² Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования// Экономика и юриспруденция. - 2014. - № 2 (3). – С.87.

Истребование сведений? Может ли он провести осмотр? Исходя из практики может. Правовые основания у него, предусмотренные КоАП РФ, имеются, например, одна из разновидностей осмотра предусмотрена ст. 27.8 КоАП РФ. Но это вопрос достаточно спорный и дискуссионный, поскольку такое доказательство можно требовать признать недопустимым (ч. 3 ст. 26.3 КоАП РФ).

Административное расследование должно быть проведено в срок не превышающий один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен:

- Решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя — на срок не более одного месяца.

- Решением руководителя вышестоящего таможенного органа или его заместителя либо решением руководителя федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя — на срок до шести месяцев.

- Решением руководителя вышестоящего органа по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, — на срок до шести месяцев.

- Решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр — на срок до шести месяцев.

- Решение о продлении срока проведения административного расследования принимается в виде определения.

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. Определение о продлении срока проведения административного расследования подписывается вынесшим его руководителем или его заместителем.

Копия определения о продлении срока проведения административного расследования в течение суток вручается под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых проводится административное расследование, а также потерпевшему.

Крайнее удивление у нас (юристов сайта lawyers-law.ru) вызвала информация в интернете (также обращаются за консультацией лица начитавшись данных сведений) о том, что административное расследование можно приостановить. Некоторые выделяют такое приостановление в качестве отдельной стадии административного расследования. Кстати, именно из-за вот таких «ошибок» досрочно начали раскрывать тему по административному праву.

Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении (ст. 28.2 КоАП РФ).

Выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ).

Необходимо помнить, что должностное лицо, потратившее значительное количество времени на административное расследование, при пассивном поведении лица, в отношении которого ведется такое расследование, вынесет протокол об административном правонарушении. Возможно даже в случае наличия основания для прекращения дела об административном правонарушении.

Полномочия прокурора на возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования установлены ч . 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Особенности административного расследования прокурором заключаются в том, что решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается прокурором в виде постановления, а должностным лицом в виде определения, по окончании административного расследования должностным лицом составляется протокол об административном правонарушении, а прокурором снова выносится постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в соответствии с требованиями ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ.

Фактически возникает правовая коллизия, согласно которой прокурор обязан вынести по одному и тому же составу административного правонарушения два постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, одно при расследовании дела, а второе при его окончании, что представляет собой определенную правовую коллизию. Возможным способом устранения указанной правовой сложности является внесение изменений в КоАП РФ с указанием того, что при производстве административного расследования прокурор выносит постановление о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, а при завершении постановления об окончании административного расследования и направления административного дела в суд. Кроме того, с учетом компетенции и полномочий прокурора, предусмотренных действующим законодательством, институт административного расследования органами прокуратуры г. Севастополя используется достаточно редко.

Так, прокуратурой Ленинского района в ходе обобщения и анализа поступающей информации о трудоустройстве бывших государственных служащих, работающих в органах государственной власти поднадзорных прокуратуре района установлено, что бывший государственный гражданский служащий устроился в юридическое лицо зарегистрированное в г. Симферополь, которое в нарушение требований действующего законодательства не уведомило орган власти о трудоустройстве бывшего государственного служащего. Указанный факт содержит признаки состава административного правонарушения

предусмотренного ст. 19.29 КоАП РФ, незаконное привлечение к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего. С учетом территориальности совершенного правонарушения и с целью соблюдения требований административной юрисдикции, а также учитывая положения ч. 2 ст. 29.5 КоАП РФ, согласно которой дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование, прокуратурой района принято решение о проведении административного расследования, в последующем дело направлено в Ленинский районный суд г. Севастополя, где рассмотрено по существу, юридическое и должностное лицо признанные виновными в совершении правонарушения. Однако указанный случай проведения административного расследования в прокурорской практике является единичным.

Таким образом, вопросы правоприменения института административного расследования на сегодняшний день остаются открытыми и требуют правового усовершенствования путем внесения изменения в действующее законодательство.

1.2. Теоретические подходы к определению административного расследования

В обеспечении правопорядка как реального показателя состояния законности в стране, несомненно, важная роль принадлежит административному праву, регулирующему практически все сферы жизни российского общества и государства. В их числе нельзя не упомянуть реагирование государственных

органов на совершаемые административные правонарушения путем осуществления административного производства. В настоящее время многие вопросы производства по делам об административных правонарушениях в КоАП РФ решены значительно полнее.

Одним из важнейших нововведений процессуального характера КоАП РФ является институт административного расследования (ст. 28.7). В случаях, когда после выявления административного правонарушения в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, проводится административное расследование. К сожалению, в законе не содержится определение административного расследования, не сформулирована его правовая сущность. Поэтому реализация ст. 28.7. КоАП РФ сопряжена с определенными трудностями, в первую очередь связанными со слабой регламентацией этого новейшего процессуального института.

КоАП РСФСР не содержал положений о проведении административного расследования. Только в 1999 году в законодательстве об административных правонарушениях впервые появился этот термин. Соответствующие нормы предусматривались ст. 18 Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за административные правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». В части 1 указанной статьи было определено, что после выявления административного правонарушения, предусмотренного

статьями 3 – 9 настоящего Федерального закона, если требовалось проведение экспертиз, других сопряженных с большой затратой времени трудоемких и сложных процессуальных действий, осуществляется административное расследование. Такое расследование должно было быть закончено в срок не более одного месяца после возбуждения дела, а в исключительных случаях этот срок мог быть продлен по письменному ходатайству вышестоящим должностным лицом еще на один месяц.

Нужно констатировать, что КоАП РФ продублировал большинство положений ст. 18 указанного Федерального закона с некоторыми изменениями и дополнениями.

Для того чтобы определить, что из себя представляет «административное расследование» необходимо внимательно рассмотреть само понятие «расследование». В тех или иных вариациях термин «расследование» встречается во многих нормативных правовых актах, регулирующих различные общественные отношения: предварительное расследование в уголовном процессе, техническое расследование, парламентское расследование, санитарно-эпидемиологическое расследование, служебное расследование (проверка), административное расследование в производстве по делам об административных правонарушениях.

В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова термин «расследовать» означает подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению, провести следствие, т.е. выяснить обстоятельства, связанные с преступлением. Полагаем, что данное утверждение относится к расследованию не только преступлений, но и административных правонарушений, поскольку всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела предшествует рассмотрению любого правонарушения.

Решение по любому конкретному юридическому делу может быть принято только на основе тщательного анализа фактов, относящихся к конкретному случаю. Поэтому чтобы установить объективную истину по делу об административном правонарушении, т.е. исследовать все обстоятельства и дать им юридическую оценку, необходимо собрать, изучить, оценить все

доказательства, имеющие значение по делу. Для достижения этой цели до рассмотрения и разрешения дела по существу уполномоченное должностное лицо должно провести расследование.

1.3. Понятие «административное расследование» в других отраслях законодательства

В административно-правовой литературе термин «административное расследование» используется учеными-административистами достаточно давно, несмотря на то, что в законодательстве такого понятия не существовало. Так, с точки зрения А.С. Телегина, административное расследование представляет собой регламентированную законодательством деятельность уполномоченных лиц, направленную на установление фактических обстоятельств правонарушения, их фиксирование и юридическую квалификацию, завершающуюся составлением специального процессуального документа. Оценивая с положительной стороны указанное суждение, нужно отметить некоторую его неточность, поскольку административное расследование заканчивается не составлением процессуального документа, а направлением материалов дела по подведомственности. На это указывает сам автор в своей работе при рассмотрении этапов административного расследования.

Более удачная формулировка предложена в работе Д.Н. Бахраха и Э.Н. Ренова, по их мнению административное расследование по делам об административных правонарушениях представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление самого события правонарушения, обстоятельств проступка, их фиксирование и квалификацию. Данное суждение является своего рода классическим, поскольку в целом поддерживается другими авторами, занимавшимися проблемами производства по

делам об административных правонарушениях. Полагаем, что этот подход в наибольшей степени отражает сущность административного расследования.

Интересна позиция С.И. Котюргина, который рассматривает административное расследование как институт административного процессуального права, объединяющий все те юридические нормы, которые регламентируют процессуальные действия, формы и средства установления обстоятельств происшествия и создания необходимых условий для рассмотрения дела уполномоченными на то органами или должностными лицами¹.

Наряду с указанными точками зрения, в последнее время все чаще появляются мнения о том, что административное расследование это особая форма возбуждения дела об административном правонарушении; особый порядок предварительного изучения данных, указывающих на событие административного правонарушения; процедура для установления обстоятельств происшествия, дополнительная проверка по факту выявленного административного правонарушения. Такой узконормативный подход некоторых авторов к пониманию сущности рассматриваемого института вызван законодательным закреплением в ст. 28.7 КоАП РФ положения, согласно которому административное расследование может проводиться только по ограниченному кругу наиболее сложных дел при необходимости производства по ним экспертизы и иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

Нельзя в полной мере согласиться и с суждением некоторых авторов, которые рассматривают административное расследование как административно-процессуальную деятельность должностного лица по установлению «неочевидных обстоятельств» дела, без которых невозможно принять решение о составлении протокола об административном правонарушении. Полагаем, что задачей административного расследования является установление всех обстоятельств, имеющих значение для дела, а не только неочевидных.

¹ Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Отрасли права. – 2016.- № 3.- С.67.

В юридической литературе иногда встречаются совершенно «экстравагантные» определения административного расследования, которые, казалось бы, не имеют ни какого отношения к рассматриваемому административно-процессуальному институту. Так, например, Ивашин А.А., Цуканов О.В. отмечают, что под административным расследованием понимается деятельность командиров (начальников) воинских частей и назначаемых ими лиц по установлению фактических обстоятельств проступков (правонарушений) военнослужащих, лиц гражданского персонала, а также иных событий и фактов, которые нуждаются в выяснении в целях принятия законных и обоснованных решений. На практике административное расследование заключается в сборе доказательств о наличии юридически значимых для дела фактов (действий или событий).

По мнению П.И. Кононова, объектом административного расследования являются технологические аварии, катастрофы, иные происшествия и чрезвычайные ситуации, возникающие в процессе эксплуатации объектов промышленности, сельского хозяйства, энергетики, транспорта и науки, оборонного комплекса, а также объектов жизнеобеспечения населения. Административному расследованию подлежат не только те происшествия, которые возникают по вине лиц, создающих и эксплуатирующих соответствующую технику, но и происшествия, возникающие в силу действия стихийных сил природы, таких как землетрясения, наводнения, ураганы, а также вследствие действия непредвиденных обстоятельств технического характера.

На первый взгляд, казалось бы, в указанных суждениях содержится некоторая нелогичность, непоследовательность и ошибочность. Однако, обращаясь к причинам существования указанных авторских позиций, мы обнаруживаем, что таковыми являются многочисленные нормативные правовые акты различной юридической силы. Так, например, в статье 7 Федерального закона от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности

военнослужащих»¹ указано, что командир (начальник) воинской части при обнаружении ущерба обязан назначить административное расследование для установления причин ущерба, его размера и виновных лиц. Административное расследование должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Другой пример: в п. 94 Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации² под административным расследованием понимается деятельность командира (начальника) по установлению фактических обстоятельств совершения военнослужащими, гражданским персоналом проступков (правонарушений), а также наступления иных событий и фактов, не имеющих признаков преступления, с целью принятия по ним законного и обоснованного решения.

Нужно отметить, что подобные нормативные установления характерны не только для сферы деятельности Министерства обороны, но и часто используются другими министерствами и ведомствами. Так, п. 1.3 Инструкции о порядке сбора, обработки и представления оперативной информации и ее учете во внутренних войсках МВД России³ содержит положение, согласно которому командир воинской части или лицо, его замещающее, получив сообщение о событии с признаками преступления или происшествия, немедленно докладывает старшему командиру (начальнику) и установленным порядком представляет донесение, уведомляет военного прокурора, по событию с признаками преступления, а также в случаях гибели - людей возбуждает уголовное дело, а по происшествию - назначает административное расследование. Нормы, упоминающие об административном расследовании в подобной трактовке, содержатся и в других нормативных правовых актах.

По сути, в указанных документах речь идет о проведении не административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, а

¹ Федеральный закон от 12.07.1999 N 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) "О материальной ответственности военнослужащих"// СПС ГАРАНТ

² Приказ Министра обороны РФ от 31.01.2001 N 10 "Об утверждении наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации"// СПС ГАРАНТ

³ Приказ МВД РФ от 9 июля 1996 г. N 371 "О совершенствовании системы оперативной информации во внутренних войсках МВД России" (с изменениями от 01.01.01 г.)// СПС ГАРАНТ

служебного расследования (внутреннего, внутриведомственного), заключающегося в проверке и оценке фактов, сведений о нарушениях, допущенных должностными и иными лицами, для привлечения, как правило, к дисциплинарной либо материальной ответственности.

В то же время в большинстве нормативных правовых актов, в той или иной степени регулирующих вопросы служебного расследования, для обозначения этой процедуры используется термин «служебное», а не «административное» расследование. Например, в п. 7.10. Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом МВД РФ от 26 января 1996 г. № 41, указано, что для установления виновных, причинивших материальный ущерб, администрация ИВС проводит служебное расследование, которое назначается начальником ОВД и должно быть проведено не позднее 3 дней со дня установления факта причинения ущерба.

В этой связи весьма затруднительно прокомментировать причины использования законодателем, разработчиками ведомственных нормативных актов различных терминов (административное расследование и служебное расследование) для обозначения служебного расследования.

Представляется, что основная причина такого неоднозначного подхода кроется во внешней схожести административного и служебного расследований, поскольку обе процедуры регулируются нормами административного права. Такая ситуация определяется двойственностью предмета административного права, который составляют две группы управленческих отношений:

а) внутриорганизационные (внутриаппаратные, внутрисистемные) отношения. Данные отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.

б) внешние отношения, связанные с воздействием на объекты, которые не входят в систему исполнительной власти (например, на граждан, общественные

объединения).

Обращение к двойственности предмета административно-правового регулирования неслучайно, поскольку рассматривать сущность административного и служебного расследования необходимо с учетом их отнесения к той или иной группе управленческих отношений.

Исходя из этого, административное расследование можно определить как закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах процедуру, направленную на установление, фиксацию и юридическую квалификацию определенных юридических фактов, возникающих как внутри аппарата государственной администрации, так и в отношениях с объектами, не входящими в систему государственной администрации, при оказании на них административного воздействия.

Данное утверждение основано на том, что латинское слово «administratio» – «администрация» является синонимом слов «руководство» и «управление». А управление, как уже было отмечено, может быть и внутренним и внешним. Следовательно, понятие административного расследования в такой трактовке включает в себя и административное расследование в производстве по делам об административных правонарушениях (внешняя форма), и служебное расследование (внутренняя форма).

Как нам представляется, толкование административного расследования с учетом двойственности предмета административно-правового регулирования и послужило основой для использования в законодательстве и правоприменительной практике термина «административное расследование» для обозначения процедур разной правовой природы.

Рассмотрим, что же представляет собой административное расследование применительно к производству по делам об административных правонарушениях. Анализ действующего законодательства, а также мнений, высказанных в административно-правовой литературе, позволяет рассматривать административное расследование в узком и широком смысле.

В узком смысле административное расследование представляет собой

особую форму производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, состоящую из процессуальных действий должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Такой вывод напрашивается из анализа ст. 28.7 КоАП РФ, которая определяет особый порядок производства по ограниченному кругу дел об административных правонарушениях.

К сожалению, законодатель в КоАП РФ использовал термин «административное расследование» именно в узком смысле. Такую позицию нельзя признать удачной, поскольку элементы «расследования» усматриваются и в упрощенной форме производства по делам об административных правонарушениях (назначение административного наказания без составления протокола), и, тем более, в обычной (когда протокол об административном правонарушении должен быть составлен не позднее двух суток с момента обнаружения административного правонарушения). Во всех случаях имеют место установление обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксация, юридическая квалификация и процессуальное оформление, различается только объем выполняемых действий. Еще до законодательного закрепления института административного расследования некоторыми авторами высказывалось мнение о существовании в производстве по делам об административных правонарушениях различных форм или видов расследования в зависимости от категории дел. В частности, В.Н. Вежновец указывал, что одни из дел об административных правонарушениях расследуются по полной процедуре, другие – по ее сокращенному, ускоренному варианту.

Следует отметить, что схожие мнения стали появляться и после принятия КоАП РФ. Так, Н.Г. Салищева рассматривает административное расследование как особую форму возбуждения дела об административном правонарушении. И.И. Великошин утверждает, что в административном процессе производство по совершенным административным правонарушениям, осуществляется в двух

формах: в полной форме (при проведении административного расследования) и в упрощенной форме (в других случаях). Некоторые авторы утверждают, что ст. 28.7 КоАП РФ содержит ряд правил особого производства, которые, в отличие от упрощенного производства (ст. 28.6), усложняют административный процесс.

Д.Н. Бахрах и Э.Н. Ренов в зависимости от объема и сложности процессуальной деятельности различают вообще четыре вида производства по делам об административных правонарушениях: упрощенное (наложение штрафа на месте), ускоренное (возбуждение и рассмотрение дела одним должностным лицом), обычное, особое (усложненное). Примерами особого производства является процедура возбуждения дел, включающая административное расследование, рассмотрение дел арбитражными судами.

Также четыре вида производства выделяет В.К. Нехайчик: обычное, упрощенное (ускоренное, усеченное), производство по усиленному варианту (составление дополнительных документов и производство действий, выходящих за обычные процедурные рамки) и особое производство (например, рассмотрение дел о мелком хулиганстве народными судьями). Надо полагать, что автор под производством по усиленному варианту имеет в виду именно административное расследование.

Все вышеизложенное, полагаем, позволяет рассматривать административное расследование и в широком смысле (в отрыве от положений ст. 28.7 КоАП РФ), как комплекс процессуальных действий должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Что касается понятия служебного расследования, то правовая природа этой процедуры в отличие от административного расследования еще не изучена. Термин «служебное расследование» используется в некоторых ведомственных нормативных актах, в частности, регулирующих порядок установления причин крушения и аварий подвижного состава, с 30-х годов прошлого столетия. В

действующих нормативных правовых актах упоминание о служебном расследовании встречается также довольно часто. Так, например, статья 46 Закона Омской области от 25 июля 2001 г. № 297-ОЗ «О муниципальной службе в Омской области» определяет служебное расследование как комплекс мер, принимаемых с целью установления и проверки факта совершения муниципальным служащим должностного проступка. Другой пример: в п. 1.2 Временной Инструкции Московской автогрузовой таможни о порядке проведения служебных расследований по фактам нарушений, совершенных сотрудниками таможни указано, что служебное расследование представляет собой проверку и оценку фактов, сведений о нарушениях, допущенных должностными лицами таможни. Нарушением, по которому проводится служебное расследование, является противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих служебных обязанностей.

На основе анализа действующего законодательства, в котором упоминается о проведении служебного расследования, его можно определить как процедуру, закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах, в ходе которой уполномоченными органами или должностными лицами в установленном порядке осуществляются действия по выяснению обстоятельств нарушений или происшествий, виновных лиц, а также сбору доказательств. Кроме того, в некоторых случаях устанавливается размер причиненного ущерба, разрабатываются меры по предотвращению подобных случаев.

Такое определение позволяет объединить, по сути два вида служебного расследования: «внутреннее» и «внешнее», то есть оно возможно и во внутриорганизационных управленческих отношениях, и во внешних.

Внутреннее служебное расследование проводится чаще всего по фактам нарушений, совершенных работниками или должностными лицами того или иного ведомства, организации. Для данной ситуации характерно, что нарушение совершено лицом, которое находится в отношениях служебного (линейного) подчинения должностному лицу либо органу, проводящему служебное расследование. Например, в п. 1.1 Положения о порядке возмещения ущерба от

хищений, недостач и порчи материальных ценностей указано, что при выявлении хищений, недостач, порчи материальных ценностей, а равно при обнаружении фактов неоприходования излишков и в других случаях необеспечения сохранности имущества таможенного органа начальник таможенного органа безотлагательно организует проведение служебного расследования.

К внутреннему служебному расследованию следует относить и расследование случаев причинения имущественного вреда ведомству, организации лицом, не находящимся в отношениях прямого служебного (линейного) подчинения с органом (должностным лицом), проводящим служебное расследование. Например, в Правилах внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке (утверждены приказом МВД России от 6 июня 2000 г.) указано, что для установления виновных, причинивших материальный ущерб, руководство специального приемника проводит служебное расследование, которое должно быть проведено не позднее трех дней со дня установления факта причинения ущерба. При расследовании устанавливаются наличие обстоятельств, при которых наступает материальная ответственность, конкретное содержание и размер ущерба либо отсутствие оснований материальной ответственности.

Внутреннее служебное расследование проводится и по фактам происшествий различного характера, произошедших в сфере компетенции того или иного ведомства. В этом отношении очень показательно служебное расследование происшествий на различных видах транспорта: воздушном, внутреннем водном, морском и железнодорожном. Нужно отметить, что законодательство о служебном расследовании транспортных происшествий достаточно подробно регулирует: общие вопросы данной деятельности; классификацию транспортных происшествий; права и обязанности должностных лиц, проводящих служебное расследование; организацию и производство расследования; сбор и оформление материалов расследования; разработку мероприятий по его результатам и т.д.

Так называемое «внешнее» служебное расследование встречается гораздо

реже, для него характерно отсутствие отношений прямого (линейного) подчинения. Расследование проводится по факту совершения какого-либо нарушения субъектом, находящимся с органом (должностным лицом), проводящим такое расследование, в отношениях функциональной подчиненности.

Характерным примером такой процедуры является служебное расследование, проводимое сотрудниками органов внутренних дел при выявлении в частных детективных, охранных предприятиях (объединениях), службах безопасности, у частных детективов и охранников недостачи, порчи вооружения и боеприпасов, а также случаев их сокрытия от учета или нарушений условий хранения. При установлении вины руководителей и персонала в указанных действиях (бездействии) они могут быть лишены лицензии на право заниматься частной детективной или охранной деятельностью, а также привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Кроме «служебного расследования» в некоторых нормативных правовых актах используется термин «служебная проверка», например, в упомянутом выше приказе МВД России от 7 февраля 2000 г. № 121 «Об утверждении Положения об Управлении анализа и координации тылового обеспечения Министерства внутренних дел Российской Федерации», во Временной инструкции о порядке осуществления контроля за состоянием собственной безопасности и законности в органах внутренних дел Российской Федерации и проведения служебных проверок по правонарушениям, совершенным сотрудниками органов внутренних дел. В то же время ни один документ не раскрывает сущности этой процессуальной формы, порядка его проведения, а главное – в чем состоит отличие служебной проверки от служебного расследования. Такая ситуация представляется не совсем правильной. Если между служебной проверкой и служебным расследованием нет различий, то необходимо, на наш взгляд, в нормативных правовых актах использовать только один из названных терминов – служебное расследование.

Таковы общие отличия административного расследования от служебного

применительно к предмету административного права. Для полного же разграничения административного расследования от служебного попытаемся сравнить их по следующим критериям: основаниям и целям проведения; субъектам, проводящим расследование, процессуальным срокам, процессуальному акту, закрепляющему материально-правовые результаты.

ГЛАВА 2. ПОВОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

2.1. Правонарушения, выявление которых может служить основанием для административного расследования

Административное расследование представляет собой совокупность действий, осуществление которых необходимо для получения дополнительных сведений и материалов, необходимых для правильного разрешения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении.

Административное расследование проводится в случаях, если после выявления административного правонарушения в области:

- антимонопольного, патентного законодательства,
- законодательства о естественных монополиях,
- законодательства о рекламе,
- законодательства об акционерных обществах,
- о рынке ценных бумаг и об инвестиционных фондах,
- законодательства о выборах и референдумах,
- законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма,
- законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах,
- миграционного законодательства,
- валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования,
- законодательства о защите прав потребителей,
- об охране здоровья граждан,
- об авторском праве и смежных правах,
- о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест

происхождения товаров,

- в области налогов и сборов,
- санитарно-эпидемиологического благополучия населения,
- таможенного дела,
- экспортного контроля,
- государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги),
- об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса,
- в области охраны окружающей среды,
- производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции,
- пожарной безопасности,
- дорожного движения и на транспорте,
- несостоятельности (банкротства),
- размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд
- осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

2.2. Необходимость совершения действий как основание проведения административного расследования

Фактическим основанием проведения административного расследования является наличие достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (ст. 28.1 КоАП РФ). Действия, сходные по фактическим обстоятельствам с административным правонарушением, но не запрещенные нормами законодательства об административных правонарушениях, не могут рассматриваться в качестве основания для проведения административного расследования. Однако одних лишь достаточных данных,

указывающих на наличие события административного правонарушения, для проведения административного расследования недостаточно. Статья 28.7 КоАП РФ определяет дополнительные основания:

1) административное расследование проводится только по делам об административных правонарушениях в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, о выборах и референдумах, законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте;

2) проводится только в случае необходимости производства экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

Процессуальным основанием проведения административного расследования является определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Пользуясь выражением А. Гуничева, можно сказать, что административное расследование имеет конечной целью составление качественного протокола об административном правонарушении. Вопрос о виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в ходе проведения административного расследования не решается. Однако создаются предпосылки для объективного и быстрого рассмотрения дела об административном правонарушении, применения к виновному предусмотренных законом мер воздействия.

Что касается оснований для проведения служебного расследования, то здесь ситуация значительно сложнее. Анализ двадцати пяти нормативных правовых актов, в которых упоминается о служебном расследовании, свидетельствует, что основаниями для его проведения являются:

- дисциплинарный проступок (встречается в 7 документах);

- факт причинения материального ущерба (6);
- недостачи, порча вооружения, боеприпасов, случаи сокрытия от учета или нарушения условий хранения оружия, боеприпасов (3);
- утрата или порча удостоверений (3);
- происшествия (3);
- необходимость опровержения сведений, порочащих честь и достоинство государственного (муниципального) служащего (2);
- хищения материальных ценностей (2);
- гибель (смерть) военнослужащего (2);
- административное правонарушение, совершенное прокурором или следователем прокуратуры (1);
- недостача наркотических средств (1);
- недостача грузов (1);

Представленный перечень оснований проведения служебного расследования очень разнородный, некоторые основания по своим формулировкам соотносятся с другими как общее и частное. Например, такое основание как происшествия. В соответствии с приказом МВД России от 9 июля 1996 г. № 371 «О совершенствовании системы оперативной информации во внутренних войсках МВД России» (с изменениями от 31 января 1997 г) к происшествиям относятся: самоубийство; события, повлекшие гибель военнослужащего, гражданского персонала, причинение вреда здоровью; пожар, авария; катастрофа воздушного судна авиации; дорожно-транспортное происшествие с автобронетанковой техникой; утрата секретных документов и т.д.

Особый интерес представляет такое основание как административное правонарушение, совершенное прокурором или следователем прокуратуры, поскольку оно созвучно с основанием для проведения административного расследования. Так, в пункте 1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 июня 1998 г. № 44 «О порядке проверки сообщений о правонарушениях, совершенных прокурорами или следователями органов прокуратуры, возбуждения и расследования в отношении их уголовных дел» указано, что по каждому

сообщению о совершении правонарушения прокурором или следователем органов прокуратуры должно назначаться служебное расследование либо проверка. Служебное расследование должно проводиться в случае совершения прокурором или следователем административного правонарушения, а также проступка, влекущего применение мер дисциплинарного взыскания.

В органах внутренних дел проводится и административное расследование по делам об административных правонарушениях, совершенных сотрудниками ОВД, за которые они несут административную ответственность на общих основаниях, и служебное расследование по сообщениям о совершенных сотрудниками ОВД административных правонарушениях, как правило, для привлечения к дисциплинарной ответственности. В итоге за одно и то же деяние сотрудники полиции очень часто несут и административную ответственность на общих основаниях, и дисциплинарную. Такую практику нельзя признать правильной. Полагаем, что за совершение административных правонарушений, указанных в ст. 2.5 КоАП РФ, сотрудники полиции должны нести только административную ответственность на общих основаниях, за остальные административные правонарушения - дисциплинарную ответственность.

В дополнение к изложенным нами выше проблемам применения норм закона следует затронуть и такую: дела об административных правонарушениях, производство по которым ведется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Определяя подведомственность рассмотрения относительно формы производства, законодатель выделил данную категорию дел, которые не являются однородными. Административные правонарушения, ответственность по которым предусмотрена одной и той же частью, одной и той же статьей, могут рассматриваться как должностными лицами органов, мировыми судьями, так и судьями районных судов¹.

¹ Абзemiлова 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. N 7. С. 54-58.

Данная особенность создает дополнительную нагрузку на суды общей юрисдикции, а учитывая разносторонность вопросов, решаемых административным правом, и, соответственно, разнообразие административных правонарушений, по которым впоследствии возникает необходимость принятия решений, у судей районных судов появляется необходимость разбираться в юрисдикционных тонкостях различных сфер деятельности, в результате чего затрудняется функционирование судебной системы, что также не повышает качество принятых решений.

Анализ судебной практики показывает, что должностные лица, в производстве у которых находятся дела об административных правонарушениях, неверно определяют подведомственность рассмотрения дел, производство по которым проводится в форме административного расследования, а судьи мировых судов рассматривают дела, не относящиеся к их подведомственности, и принимают решения¹.

Например, постановлением мирового судьи от 18 августа 2016 г. по делу N 5-119/2016 (судебный участок N 109 Черемховского района (Иркутская область)) было принято решение о привлечении к административной ответственности по ст. 14.2 КоАП РФ за продажу браги гражданина К. Из материалов дела следует, что по данному факту было проведено исследование жидкости, а значит, производство осуществлялось в форме административного расследования. Однако должностными лицами материалы направлены в мировой суд, где принято решение в нарушение ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

Аналогичные ошибки в определении подведомственности рассмотрения дел должностными лицами, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении, прослеживаются в постановлениях мировых судей: от 3 августа 2016 г. по делу N 5-390/2016, от 27 июля 2016 г. по делу N 5-385/2016 (судебный участок N 82 г. Саянска (Иркутская область) и пр.

Ошибки, допускаемые при рассмотрении дел об административных

¹ Иванова С.И. Особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях в случаях, когда лицо, совершившее правонарушение, не установлено: отчет о НИР N 1/28/1016 от 29.05.2014 (МВД России).

правонарушениях, можно отнести не только к судебным. Должностные лица, уполномоченные как осуществлять производство, так и принимать решения по делам об административных правонарушениях, допускают огромное количество процессуальных ошибок. Устранение части таких ошибок видится в создании административных судов в целях единого подхода к рассмотрению дел об административных правонарушениях, единого понимания и толкования норм административного законодательства.

Сравнительный анализ действующего административно-процессуального законодательства некоторых государств ближнего зарубежья, а именно Кодекса Туркменистана об административных правонарушениях¹, Кодекса Республики Узбекистан об административной ответственности², Процессуального кодекса об административных правонарушениях Республики Таджикистан³ позволяет утверждать, что ни один из указанных кодифицированных актов не выделяет самостоятельные формы производств по делам об административных правонарушениях, а регламентирует производство по делу об административном правонарушении в единой форме.

Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности в принципе не содержит такого понятия, как административное расследование. Производство по делам об административных правонарушениях ведется в общей форме, исключение составляют лишь дела, по которым протокол не оформляется.

Необходимо отметить, что административно-деликтное законодательство Республики Таджикистан выделяет процессуальную часть производства по делам об административных правонарушениях в отдельный кодифицированный акт, а также предусматривает возможность административного расследования, для чего определяются дополнительные сроки, однако иных особенностей нет. Интересным представляется единый порядок возбуждения дела об

¹ Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях (с изм. и доп. по состоянию на 26.03.2016 г.). URL: <http://online.zakon.kz/>

² Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. 1995. N 3.

³ Процессуальный Кодекс об административных правонарушениях Республики Таджикистан от 22 июля 2013 г. N 1180. URL: <http://www.andoz.tj>

административном правонарушении, регламентированный ст. 82 указанного акта: «дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента принятия определения или постановления о возбуждении дела об административном правонарушении». Данное положение позволяет обеспечить единый подход на стадии возбуждения дела и полностью исключить проблемы правоприменения.

Кодекс Туркменистана об административных правонарушениях предусматривает возможность административного расследования лишь в части увеличения срока самого производства и дает возможность осуществлять его с дополнительными затратами времени «при необходимости проведения экспертизы и иных процессуальных действий по административным правонарушениям, связанным с финансовыми средствами, налогами, пошлинами, таможенным делом, правилами дорожного движения, пожарной безопасности и другими, которые после обнаружения требуют достаточно продолжительного времени».

Данные обстоятельства также способствуют конкретному пониманию и исключают двусмысленность толкования норм. Кроме того, в соответствии с нормами Кодекса для дел об административных правонарушениях, по которым проводилось административное расследование, определена общая подведомственность рассмотрения.

ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

3.1. Принятие решения о проведении административного расследования

Как известно, к числу задач производства по делу об административном правонарушении относится всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушения. Для реализации этих задач Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) предусматриваются различные по своему назначению правовые институты, в частности институт административного расследования.

Из статьи 28.7 КоАП РФ следует, что основной целью административного расследования является получение дополнительных сведений, необходимых для правильного разрешения дела об административном правонарушении, - доказательств совершения административного правонарушения, причастности к его совершению определенных лиц, виновности этих лиц в совершении правонарушения и т.п.

В этом смысле административное расследование по своему содержанию во многом напоминает предварительное расследование по уголовному делу, имеющее, однако, две особенности.

Во-первых, административное расследование проводится не по всем административным правонарушениям, а только по тем, которые совершены в областях законодательства, исчерпывающим образом перечисленных в части 1 ст. 28.7 КоАП РФ.

Во-вторых, даже по такому ограниченному перечню правонарушений административное расследование проводится не всегда, а лишь при соблюдении двух обязательных условий:

- а) отсутствие достаточных доказательств, указывающих на наличие факта

административного правонарушения, сведений о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также иных сведений, необходимых для разрешения дела;

б) необходимость значительных временных затрат для осуществления процессуальных действий по установлению указанных обстоятельств и лиц.

Для второй особенности сделано исключение: по административным правонарушениям, предусмотренным ст. 6.1.1 ("Побои") и 7.27 ("Мелкое хищение") КоАП РФ, административное расследование проводится в любом случае.

Проведение административного расследования не только имеет доказательственное значение, но и влияет на некоторые процессуальные отношения дальнейшего движения дела об административном правонарушении. Особенно это касается рассмотрения указанной категории дел судьями (ч. 1 и 2 ст. 23.1 КоАП РФ).

Итак, на что следует обращать внимание судье, если ему поступили для рассмотрения материалы дела об административном правонарушении, по которому проводилось административное расследование?

Прежде всего судье следует определить, относится ли рассмотрение этого дела к его компетенции. Этот вопрос достаточно важный, так как Верховный Суд Российской Федерации, опираясь на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, исходит из того, что решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно, вопреки требованиям части 1 ст. 47 и части 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации, принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия¹.

Определение компетенции судьи по рассмотрению поступившего ему дела основывается на правиле, закрепленном в части 3 ст. 23.1 КоАП РФ: если по делу об административном правонарушении, указанному в частях 1 и 2 ст. 23.1 КоАП

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2012 г. N 5-АД12-15 // Документ опубликован не был

РФ, проводилось административное расследование, то оно подлежит рассмотрению судьей районного суда. Это означает, что факт проведения административного расследования меняет общее правило подсудности - вместо того чтобы быть подсудным мировому судье, дело становится подсудным судье районного суда. Очевидно, такое правило распределения компетенции между судьями связано с повышенной сложностью дел об административных правонарушениях, по которым проводилось административное расследование, - по ним, как правило, имеется большой объем доказательственного материала, возникают неоднозначные вопросы квалификации содеянного, высказываются возражения лиц, привлекаемых к ответственности¹.

В то же время, применяя данное правило, следует учитывать оговорку, сделанную Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в п. 3 Постановления от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"²: судье районного суда при принятии решения об отнесении дела к его компетенции не следует основываться только на формальном наличии определения или постановления о проведении административного расследования, а нужно вникать, могло ли административное расследование проводиться по этому делу и проводилось ли оно фактически.

Например, если судье районного суда поступили материалы дела об административном правонарушении, не относящемся к отрасли законодательства, указанной в части 1 ст. 28.7 КоАП РФ, то ему следует вынести определение о передаче дела на рассмотрение мировому судье на основании пункта 5 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ. Нарушение этого правила влечет безусловную отмену принятого постановления по делу об административном правонарушении³.

¹ Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. N 1 (27). С. 61-77.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Бюллетень ВС РФ. 2005. N 6.

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2014 г. N 11-АД14-14 // Документ опубликован не был, Постановление Верховного Суда Российской Федерации N 11-АД14-13 // Документ опубликован не был.

Аналогично не подлежат рассмотрению судьями районных судов и дела об административных правонарушениях, по которым административное расследование хотя и назначалось, но фактически не проводилось. Для этого судье при подготовке дела к рассмотрению следует установить, совершались ли в рамках административного расследования реальные действия, направленные на получение необходимых сведений, в том числе проведение экспертизы, установление потерпевших, свидетелей, допрос лиц, проживающих в другой местности, и т.п.

Применение этого разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации на практике вызывает наибольшие сложности. Судьи не всегда могут выяснить, было ли административное расследование по делу реальным или формальным. Ведь по смыслу положений КоАП РФ должностные лица могут совершать действия по сбору доказательств как в рамках административного расследования, так и вне его.

Практика Верховного Суда Российской Федерации по этому вопросу не столь обширна. Например, в Постановлении от 12 апреля 2012 г. N 5-АД12-4¹ высший суд указал, что о фактически проведенном административном расследовании свидетельствуют действия должностных лиц, направленные на установление водителя, скрывшегося с места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся, свидетелей дорожно-транспортного происшествия, а также допрос указанных лиц.

В Постановлении от 1 марта 2016 г. N 18-АД16-9² реальность административного расследования по делу была подвергнута сомнению, поскольку доказательства виновности юридического лица в совершении административного правонарушения были получены до принятия решения о проведении такого расследования.

Практика судей региональных судов по рассматриваемому вопросу намного

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. N 5-АД12-4// Документ опубликован не был

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2016 г. N 18-АД16-9// Документ опубликован не был

многообразнее.

Например, Нижегородский областной суд в Постановлении от 27 ноября 2015 г. N 4а-818/2015¹ указал, что процессуальными действиями, которые свидетельствуют о проведении административного расследования, являются среди прочего:

- получение объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего и свидетелей, если получить данные объяснения или показания при составлении протокола невозможно;

- назначение экспертизы;

- отбор проб и образцов, необходимых для проведения экспертизы;

- получение показаний специальных технических средств;

- направление в соответствующие территориальные органы и исполнением ими запросов и поручений; истребование сведений.

Кроме того, реальными действиями по осуществлению административного расследования судебная практика называет:

- в делах о дорожно-транспортных нарушениях - установление личности водителя, оставившего место дорожно-транспортного происшествия; получение объяснений собственника автомобиля и иных лиц, опрос свидетеля, запрос карточки учета транспортных средств, составление рапорта об осмотре транспортных средств с фототаблицей²;

- по делам о санитарно-эпидемиологических нарушениях - осмотр территории, назначение экспертизы, проведение лабораторных исследований образцов воды, истребование дополнительных документов³;

- по делам о нарушениях в предпринимательской деятельности - сбор

¹ Документ опубликован не был

² Решения Московского городского суда от 28 октября 2016 г. по делу N 7-12642/2016, от 8 сентября 2016 г. по делу N 7-10815/2016; Постановления Волгоградского областного суда от 7 июля 2016 г. по делу N 4А-673/2016; Калининградского областного суда от 20 февраля 2016 г. по делу N 4А-46/2016; Челябинского областного суда от 24 ноября 2015 г. по делу N 4а15-887/2015 // Документы опубликованы не были.

³ Решение Ленинградского областного суда от 21 июля 2014 г. N 7-957/2014 // Документ опубликован не был.

документов, относящихся к деятельности индивидуального предпринимателя¹.

В то же время суды нередко признают проведение административного расследования формальным и указывают на необходимость рассмотрения соответствующих дел не судьями районных судов, а мировыми судьями.

Чаще всего такой вывод делается по делам, в рамках которых проводилось медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Судьи отмечают, что такое медицинское освидетельствование является мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении, применение которой к водителю транспортного средства не свидетельствует о проведении административного расследования, независимо от того, проводилось ли в рамках данного освидетельствования химико-токсикологическое исследование или нет².

Также действиями в рамках административного расследования не признаются:

- опрос свидетеля и лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении³;
- извещение лица о составлении протокола об административном правонарушении⁴;
- истребование копий материалов дела об административном правонарушении⁵;
- получение результатов поиска правонарушений и карточки операции с водительским удостоверением⁶.

Достаточно часто не считается проведением административного

¹ Решение судьи Московского городского суда от 6 июля 2016 г. по делу N 7-8249/2016 // Документ опубликован не был.

² Постановления Оренбургского областного суда от 14 октября 2016 г. N 4а-516/2016; Тульского областного суда от 17 декабря 2015 г. N 4а-324/2015; Санкт-Петербургского городского суда от 27 февраля 2015 г. N 4а-155/2015 // Документы опубликованы не были.

³ Постановление Приморского краевого суда от 29 августа 2014 г. N 4а-651 // Документ опубликован не был.

⁴ Решение Московского городского суда от 12 июля 2016 г. по делу N 7-8409/2016 // Документ опубликован не был.

⁵ Постановление Московского городского суда от 10 мая 2016 г. N 4а-6738/2015 // Документ опубликован не был.

⁶ Решение Ставропольского краевого суда от 17 февраля 2016 г. по делу N 7-42/2016 // Документ опубликован не был.

расследования совершение процессуальных действий в короткий промежуток времени.

Например, из решения Верховного Суда Республики Карелия от 9 марта 2016 г. по делу N 21-112/2016¹ следует, что 19 октября 2015 г., в день вынесения определения о проведении административного расследования, у юридического лица истребован ряд документов; 21 октября 2015 г. проведен осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений и взяты объяснения у руководителя; а 3 ноября 2015 г. составлен протокол об административном правонарушении. Поскольку совершенные в качестве административного расследования по делу процессуальные действия заняли два рабочих дня, суд пришел к выводу, что фактически административное расследование по делу не проводилось².

Приведенный анализ судебной практики показывает, что судьям на этапе подготовки к рассмотрению дела, по которому назначалось административное расследование, следует выяснять, какие именно процессуальные действия были совершены в ходе этого расследования, а также сколько именно времени потребовалось для их совершения. На основе этого нужно делать вывод о том, к компетенции какого судьи относится рассмотрение материалов этого дела.

Правоприменительная практика выявляет достаточное количество проблем, связанных с осуществлением данной формы производства, в том числе и на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Частью 2 статьи 28.7 КоАП РФ регламентирован порядок возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования, указано, что при возбуждении дела должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, выносится определение, а прокурором - постановление. Учитывая тот факт, что Особенная часть КоАП РФ содержит

¹ Решение Верховного Суда Республики Карелия от 9 марта 2016 г. по делу N 21-112/2016// Документ опубликован не был

² Аналогичный вывод в схожих ситуациях см.: Постановления Кировского областного суда от 8 июня 2016 г. N 4А-150/2016; Самарского областного суда от 5 июля 2016 г. N 4а-784/2016; Челябинского областного суда от 17 мая 2016 г. N 4а16-384/2016 // Документы опубликованы не были.

специальную норму, предусматривающую порядок возбуждения дел прокурором (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ), постановление, вынесенное прокурором, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и содержит все сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования выносится на начальной стадии производства, тогда как по окончании расследования, по требованиям общего производства, составляется протокол об административном правонарушении. Возникает вопрос: «Каким способом должен быть процессуально зафиксирован факт окончания административного расследования в случае, когда дело возбуждается прокурором, ведь процессуальный документ, аналогичный протоколу об административном правонарушении, уже был составлен на стадии возбуждения дела?».

Много вопросов возникает у правоприменителей при возбуждении дела об административном правонарушении в случаях, когда лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено¹. С учетом требований КоАП РФ почти все процессуальные действия возможны только в отношении конкретного лица. Исходя из положений ч. 4 ст. 28.1 дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого процессуального документа, в том числе протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении и иных процессуальных документов, фиксирующих производство. Однако глава 27 КоАП РФ «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» предусматривает применение любой меры обеспечения в отношении конкретного лица, исключение составляют лишь досмотр транспортного средства, задержание транспортного средства, задержание судна, арест товаров и арест судна в отсутствие водителя либо владельца, но только в

¹ Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 2 (5). С. 145-149.

случаях, не терпящих отлагательства. Требования ст. 28.2 КоАП РФ четко предписывают порядок оформления протокола об административном правонарушении, реквизиты протокола, одним из которых является обязательное отражение сведений о лице, в отношении которого возбуждено дело, из чего следует, что протокол об административном правонарушении также может быть составлен только в отношении конкретного лица.

Открытым вопросом остается возможность возбуждения дела в целях проведения административного расследования. Действительно, в ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ определен перечень сведений, которые должны быть обязательно отражены в определении по делу об административном правонарушении и проведении административного расследования, а именно: дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение (ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ). Исходя из положений данной статьи можно предположить, что возбуждение дела в целях проведения административного расследования до установления лица, совершившего правонарушение, возможно. Логично даже предположить,

что подобное расследование и проводится в целях установления нарушителя, однако далее этой же нормой предусматривается обязательное разъяснение прав и обязанностей физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых вынесено определение, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении, о чем делается запись в определении, а также вручение копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток под расписку либо направление физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. Обращая

внимание на основании возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, можно говорить о нечеткости изложения данных обстоятельств, а именно: ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ предусматривает осуществление административного расследования в целях проведения экспертизы, а также иных процессуальных действий, требующих значительных затрат времени¹. Учитывая, что для получения сведений о физическом лице определен дополнительный срок составления протокола об административном правонарушении - до двух суток (ст. 28.5 КоАП РФ), возникает проблема в понимании того, что все-таки считать основанием для проведения административного расследования, кроме проведения экспертного исследования.

Возвращаясь к вопросу о возбуждении дела об административном правонарушении прокурором и учитывая требования ст. 28.2 КоАП РФ, в постановлении о возбуждении дела при осуществлении производства в форме административного расследования в обязательном порядке должны содержаться сведения о правонарушителе. Из указанных требований следует, что прокурор не сможет возбудить дело, если лицо, совершившее административное правонарушение, не будет установлено на соответствующей стадии, так как не будет владеть информацией о нем.

Вопрос о возможности возбуждения дела об административном правонарушении вообще и в целях проведения административного расследования, в частности, в случае неустановления лица, совершившего административное правонарушение, обсуждается с момента введения КоАП РФ до настоящего времени². Предположив, что подобная процедура вероятна, можно судить о возможности приостановления производства по делу по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством и розыске лица, совершившего административное правонарушение. Однако КоАП РФ такой процедуры не

¹ Деятельность дорожно-патрульной службы ГИБДД: учеб.-практ. пособие / М.В. Доцкевич [и др.]. Тюмень: Тюм. ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2016. С.98.

² Новичкова Е.Е. Некоторые проблемы применения административного законодательства сотрудниками органов внутренних дел // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2011. N 3-5. С. 24-28.

предусматривает, и общий срок проведения административного расследования ограничивается одним месяцем (по ходатайству должностного лица, в производстве у которого находится данное дело, возможно продление срока до двух месяцев).

3.2. Продолжительность административного расследования

Говоря о процессуальных сроках, установленных в КоАП РФ, нельзя не обратить внимание на срок составления протокола об административном правонарушении, который ограничивается двумя сутками (ст. 28.5 КоАП РФ). Этот вопрос не относится напрямую к проблемам, рассматриваемым в данной статье, однако отражает общую проблему, связанную с применением норм КоАП РФ. Статьей ст. 28.5 КоАП РФ предусматриваются сроки составления протокола об административном правонарушении - протокол составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения (ч. 1), а также, «если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения».

Можно предположить, что законодатель установил данный срок в целях исключения бюрократизма по делам об административных правонарушениях, однако ограничение сроков составления протокола исключает возможность дальнейшего производства в случае их нарушения по объективным причинам - неустановление сведений о нарушителе либо невозможность обнаружения места его нахождения и иным. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24

марта 2005 г. N 5¹ в отношении применения рассматриваемых норм даны разъяснения, которые заключаются в том, что недостатки протокола, выражающиеся в нарушении установленных ст.ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, несущественные, поскольку эти сроки не являются пресекательными. Иначе говоря, нарушение данных сроков не является основанием для прекращения производства по делу либо отказа в возбуждении дела об административном правонарушении.

Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ можно применить и по отношению к срокам административного расследования, которые ограничены, как было уже отмечено выше, одним либо двумя месяцами, с учетом общего срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ). Таким образом, в случае продления срока административного расследования до двух месяцев и впоследствии невозможности осуществления всех предусмотренных процессуальных действий в эти сроки можно говорить об их «непресекательности», т.к. отсутствие оснований для прекращения производства (ст. 24.5 КоАП РФ) дает возможность дальнейшего осуществления производства по делу до окончания срока давности привлечения к ответственности.

Возникает вполне резонный вопрос: «Зачем законодатель определил срок составления протокола об административном правонарушении, если данный срок можно нарушить, сославшись на разъяснения Верховного Суда РФ?». Было бы логично ввести общую норму, обязывающую должностное лицо, наделенное КоАП РФ полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, осуществлять процессуальные действия в разумные сроки в соответствии с нормами КоАП РФ, а также иными нормативными правовыми актами в целях исключения затягивания производства.

Нецелесообразным представляется также ограничение перечня видов правонарушений (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), по которым возможно проведение

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 // Рос. газ. 2005. 19 апр. N 80.

административного расследования. В случае установления лица, совершившего противоправные действия административного характера, было бы целесообразно осуществлять производство в подобной форме по всем видам административных правонарушений. Усечение их до избранных затрудняет само понимание производства по делу об административном правонарушении и вносит двусмысленность толкования в действия лиц, применяющих административно-процессуальное законодательство на практике. Полагаем, что в случае необходимости получения дополнительных сведений, позволяющих установить лицо, совершившее административное правонарушение и рассматриваемое в качестве одного из оснований проведения расследования, целесообразно было бы предоставление дополнительного времени в рамках производства по статьям, предусматривающим ответственность за мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), нарушение тишины и покоя (закон субъекта РФ), по которым часто решение о возбуждении дела принимается по заявлениям граждан и лицо, совершившее правонарушение, необходимо устанавливать. Однако данные виды административных правонарушений не входят в указанный перечень (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), а значит, и производство осуществляется в общей форме.

В дополнение к изложенным нами выше проблемам применения норм закона следует затронуть и такую: дела об административных правонарушениях, производство по которым ведется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов (ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ). Определяя подведомственность рассмотрения относительно формы производства, законодатель выделил данную категорию дел, которые не являются однородными. Административные правонарушения, ответственность по которым предусмотрена одной и той же частью, одной и той же статьей, могут рассматриваться как должностными лицами органов, мировыми судьями, так и судьями районных судов¹.

¹ 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. N 7. С. 54-58

Некоторые вопросы могут возникнуть у судей на этапе рассмотрения дел об административных правонарушениях, по которым проводилось административное расследование.

Например, лицо, привлекаемое к ответственности, может привести довод о том, что при проведении административного расследования были нарушены процессуальные нормы, предусмотренные частями 2 - 6 ст. 28.7 КоАП РФ (отсутствует уведомление о проведении расследования, нарушен срок проведения расследования и т.п.).

Верховный Суд Российской Федерации не называет такие нарушения существенными, отмечая, что нарушение административным органом срока проведения административного расследования и срока составления протокола, предусмотренных ст. 28.5 и 28.7 КоАП РФ, не является безусловным основанием для признания процедуры нарушенной. Судьям в этом случае нужно следить лишь за тем, чтобы постановление о привлечении к административной ответственности было вынесено в пределах установленных ст. 4.5 КоАП РФ сроков давности привлечения к административной ответственности¹.

Такого же подхода придерживаются и нижестоящие суды. Например, Ленинградский областной суд решением от 4 декабря 2014 г. N 7-1603/2014² отменил решение судьи районного суда, прекратившего производство по делу об административном правонарушении на основании части 6 ст. 28.7 КоАП РФ в связи с истечением срока административного расследования, указав, что срок давности привлечения к административной ответственности за совершение данного административного правонарушения еще не истек. При этом особо было отмечено то, что ст. 24.5 КоАП РФ не предусматривает такого основания для прекращения дела об административном правонарушении, как окончание административного расследования.

Московский городской суд в решении от 12 сентября 2016 г. по делу N 7-

¹ Постановления Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. N 308-АД16-1534, от 15 марта 2016 г. N 308-АД16-684, от 16 апреля 2015 г. N 308-АД15-2262 // Документы опубликованы не были.

² Документ опубликован не был

10686/2016¹ отклонил довод жалобы о том, что в нарушение требований пункта 2 части 5 ст. 28.7 КоАП РФ копии определений о продлении срока проведения административного расследования в адрес лица, привлекаемого к ответственности, не направлялись, поскольку указанное обстоятельство само по себе не свидетельствует о незаконности данных определений.

В связи с этим также можно обратить внимание на Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. N 303-КГ15-16774²>, в котором высказана позиция, что определение о продлении административного расследования не содержит каких-либо предписаний или распоряжений, прямо предполагающих юридические последствия для проверяемого лица, оно лишь информирует о дальнейших действиях уполномоченных лиц в рамках возбужденного дела об административном правонарушении, а потому носит вспомогательный, процессуальный, промежуточный характер и не может повлечь ограничения прав лица, привлекаемого к ответственности. Этот же вывод, пожалуй, можно распространить и на определение о проведении административного расследования.

Интересным является и Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2016 г. N 308-АД16-12985³, из которого следует, что положения КоАП РФ не обязывают административный орган при вынесении определения о проведении административного расследования указывать, какие конкретно процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, будут им проведены. Поэтому доводы лица, привлекаемого к ответственности, о том, что административным органом в рамках административного расследования совершены процессуальные действия, не предусмотренные соответствующим определением, не должны приниматься во внимание.

Отдельную группу вопросов, возникающих на практике, порождает

¹ Документ опубликован не был

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. N 303-КГ15-16774// Документ опубликован не был

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2016 г. N 308-АД16-12985// Документ опубликован не был

проведение административного расследования в отношении субъектов предпринимательской деятельности. Эти вопросы касаются соотношения положений КоАП РФ с нормами Федерального закона от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ)¹. Нередко и административные органы, и лица, привлекаемые к ответственности, смешивают содержание этих законов, тем самым допуская их неправильное толкование.

Ярким примером нарушений, допускаемых административными органами, является вынесение по итогам административного расследования не только протокола об административном правонарушении, но и предписания об устранении нарушений закона. Нередко это бывает вызвано тем, что некоторые административные органы для обхода ограничений, установленных Законом N 294-ФЗ, проводят предусмотренные им проверочные мероприятия в рамках административного расследования, прикрываясь производством по делу об административных правонарушениях.

Учитывая эту практику, многие субъекты, привлекаемые к ответственности по делам об административных правонарушениях, ссылаются на то, что административными органами в отношении их проводилось не административное расследование, а внеплановая выездная проверка, предусмотренная положениями Закона N 294-ФЗ. Но поскольку административным органом не были выполнены требования этого Закона об уведомлении проверяемого субъекта о предполагаемой проверке и о согласовании ее проведения с органами прокуратуры, то делается вывод о том, что им была нарушена как процедура привлечения к административной ответственности, так и процедура проведения внеплановой проверки.

Верховный Суд Российской Федерации, реагируя на эту практику, неоднократно обращал внимание на то, что действующим законодательством

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.

установлено две самостоятельные процедуры - привлечение к административной ответственности и проведение внеплановой проверки. Смешивать их нельзя, поскольку для каждой из них предусмотрены собственные основания и процессуальные порядки. Если административным органом в установленных законом случаях возбуждено дело об административном правонарушении и проведено административное расследование, то положения Закона N 294-ФЗ к этим отношениям не применяются. И наоборот: если административный орган по результатам проверки субъекта предпринимательской деятельности обнаруживает в его действиях или бездействии признаки административного правонарушения, то привлечь его к административной ответственности на основании положений Закона N 294-ФЗ нельзя - необходимо возбуждать дело об административном правонарушении.

В связи с этим, например, в Определениях от 5 августа 2015 г. N 302-КГ15-10128¹, от 29 июня 2015 г. N 302-КГ15-6553² Верховный Суд Российской Федерации подтвердил незаконность предписаний административных органов, вынесенных в рамках производства по делам об административных правонарушениях, специально отметив, что КоАП РФ не предусматривает принятия предписания по делу об административном правонарушении.

Аналогично отклоняются судами и безосновательные доводы субъектов предпринимательской деятельности, привлекаемых к ответственности, о нарушении административными органами при проведении административного расследований требований Закона N 294-ФЗ³.

Таким образом, судам при рассмотрении материалов по делам об административных правонарушениях, возбужденных в отношении субъектов предпринимательской деятельности, дополнительно следует проверять, соблюдена ли административным органом процедура привлечения к

¹ Документ опубликован не был

² Документ опубликован не был

³ Постановления Пермского краевого суда от 30 мая 2016 г. N 44а-617/2016; Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 декабря 2015 г. N 4-а-276/2015; Курганского областного суда от 30 апреля 2015 г. N 4А-97/2015; решения Верховного Суда Удмуртской Республики от 28 марта 2016 г. по делу N 12-79/2016, Свердловского областного суда от 10 марта 2016 г. по делу N 71-87/2016 // Документы опубликованы не были.

административной ответственности и отсутствуют ли в этой процедуре элементы проверок, предусмотренных Законом N 294-ФЗ.

3.3. Прекращение административного расследования

КоАП РФ предусматривает два варианта окончания административного расследования. В соответствии с ч. 6 ст. 28.7 по окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Ряд авторов указывает, что процессуальным документом, подводящим итоги расследования по административному делу, является протокол об административном правонарушении. Безусловно, протокол об административном правонарушении можно рассматривать как документ, подводящий итоги административного расследования, в результате которого может быть сделан вывод о необходимости привлечения правонарушителя к административной ответственности. Вместе с тем, как правильно отмечают некоторые авторы, на основании протокола не строится обвинение, скорее, он является итогом правоприменительной деятельности, так как после составления протокола, как и после вынесения обвинительного заключения по уголовному делу, на стадии рассмотрения дела не поддерживается обвинение, а назначается наказание.

В то же время второй вариант окончания административного расследования встречается также достаточно часто. Анализ дел об административных правонарушениях, в рамках которых осуществлялось административное расследование сотрудниками ДПС ГИБДД, показывает, что до 95% таких дел заканчиваются вынесением постановления о прекращении дела об

административном правонарушении по п.п. 1 или 2 ст. 24.5 КоАП РФ¹.

Процессуальным актом, закрепляющим результаты служебного расследования, являются заключение о результатах служебного расследования либо акт о результатах служебного расследования. В большинстве нормативных правовых актов, упоминающих о служебном расследовании, к сожалению, не содержится требований, предъявляемых к такому заключению (акту). Однако есть и исключения, так в п. 7 Временной инструкции Московской автогрузовой таможни о порядке проведения служебных расследований по фактам нарушений, совершенных сотрудниками таможни указано, что в заключении по результатам служебного расследования указываются: основание, в соответствии с которым проводилось расследование; должность, специальное звание, фамилия и инициалы должностных лиц, проводивших расследование; должность, специальное звание, фамилия, имя и отчество, год рождения, образование, стаж службы в таможенных органах, время работы в занимаемой должности лиц, в отношении которых проводилось служебное расследование; дата совершения нарушения, его характер, причины и мотивы нарушения; обстоятельства, смягчающие или отягощающие ответственность сотрудников, допустивших нарушение; предложения о мерах дисциплинарного и воспитательного воздействия в отношении лиц, допустивших нарушение. Нужно отметить, что приведенные требования к содержанию заключения о результатах служебного расследования во многом сходны с требованиями, предъявляемыми к протоколу об административном правонарушении ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ.

Принципиальное отличие между протоколом об административном правонарушении и заключением (актом) о результатах служебного расследования заключается в том, что протокол является своего рода обвинительным документом, в то время как в заключении (акте) может и не содержаться выводов о виновности конкретного лица, например, должностного лица в совершении

¹ 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. N 7. С. 54-58

дисциплинарного проступка.

Завершая рассмотрение вопроса о разграничении административного и служебного расследований необходимо отметить, что между ними имеются значительные отличия в основаниях проведения, субъектах и их правовом статусе, в процессуальной форме, процессуальных сроках, процессуальном акте, закрепляющем материально-правовые результаты, и других моментах. В связи с этим необходимо разграничивать рассматриваемые категории. Учитывая, что в настоящее время на первый план выходит проблема унификации юридической терминологии в российском нормативном массиве, необходимо исключить употребление термина «административное расследование» в нормативных правовых актах, в которых он используется для обозначения служебного расследования¹.

В заключение можно сделать следующие выводы.

1. С учетом двойственности предмета административно-правового регулирования административное расследование представляет собой закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах процедуру, направленную на установление, фиксацию и юридическую квалификацию определенных юридических фактов, возникающих как внутри аппарата государственной администрации, так и в отношениях с объектами, не входящими в систему государственной администрации, при оказании на них административного воздействия. В самом общем виде понятие административного расследования включает в себя и административное расследование в производстве по делам об административных правонарушениях (внешняя форма), и служебное расследование (внутренняя форма).

2. Анализ действующего законодательства, теории административного права и практики позволяет рассматривать административное расследование применительно к производству по делам об административных правонарушениях в узком и широком смысле.

¹ Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. N 1 (27). С. 61-77.

В узком смысле административное расследование представляет собой особую форму производства по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, состоящую из процессуальных действий (в том числе требующих значительных временных затрат) должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

В широком смысле административное расследование – это комплекс процессуальных действий должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения (независимо от категории дела), их исследование, фиксацию, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

3. Служебное расследование представляет собой процедуру, закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах, в ходе которой уполномоченными органами или должностными лицами в установленном порядке осуществляются действия по выяснению обстоятельств нарушений или происшествий, виновных лиц, а также сбору доказательств. Кроме того, в некоторых случаях устанавливается размер причиненного ущерба, разрабатываются меры по предотвращению подобных случаев. Служебное расследование бывает двух видов: «внутреннее» и «внешнее» (оно возможно и во внутриорганизационных управленческих отношениях, и во внешних).

4. Между административным и служебным расследованием имеются значительные отличия в основаниях и целях проведения, субъектах и их правовом статусе, процессуальных сроках, процессуальном акте, закрепляющем материально-правовые результаты, и других моментах. В связи с этим необходимо разграничивать рассматриваемые категории, а также исключить употребление термина «административное расследование» в нормативных правовых актах, в которых он используется для обозначения служебного

расследования¹.

5. В связи с тем, что в ведомственных нормативных правовых актах производство служебного расследования регулируется по-разному (различны основания, сроки проведения, субъекты, итоговый документ), весьма целесообразными явились бы разработка и принятие Федерального закона «О служебном расследовании». В этом законе с исчерпывающей полнотой можно было бы определить правовую сущность и единый порядок служебного расследования. От использования термина «служебная проверка», на наш взгляд, необходимо отказаться, поскольку не установлены его отличия от служебного расследования. Если же таковые будут все же установлены, то потребуются их законодательное закрепление.

¹ 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. N 7. С. 54-58

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает три формы производства по делам об административных правонарушениях - общую, сокращенную (усеченную) и особую (административное расследование). Административное расследование является самостоятельной формой производства по делу об административных правонарушениях и отличается от других форм порядком возбуждения дела, процессуальными сроками, а также иными особенностями, проявляющимися на различных стадиях производства по делу об административном правонарушении. При этом следует отметить, что в литературе с момента введения в КоАП РФ понятия «административное расследование» не утихают дискуссии по определению данного понятия и его места в производстве по делу об административном правонарушении, участники которых трактуют его в узком и широком смысле слова, либо как в целом стадию возбуждения дела, либо как самостоятельный институт, в рамках которого выделяют самостоятельные виды административного производства.

Изложенные в работе положения и исследования дают возможность в заключении сделать следующие краткие выводы, раскрывающие поставленные во введении задачи, и в конечном итоге достигающие цели работы:

1. Административное расследование- комплекс процессуальных и иных действий направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Кроме этого, административное расследование можно рассматривать в узком и широком смысле, в зависимости от сроков проведения, момента и обстоятельств начала его проведения.

2. Административное расследование, как часть процесса производства дел об административных правонарушениях, имеет ряд отличительных черт, свои сроки, место, субъектный состав, цель и тд. Проведя сравнительный анализ с

расследованием в уголовном процессе, можно отметить как общие черты - цель, момент начала и процессуальное оформление, так и различные – срок, форма, субъектный состав. Говоря языком логики, административное и уголовное расследование понятия не тождественные, но пересекающиеся.

3. Административное расследование как самостоятельную стадию процесса производства дел об административных правонарушениях, в свою очередь можно разделить на ряд самостоятельных этапов. Большинство теоретиков выделяет семь таких этапов:

- принятие решения о проведении административного расследования;
- установление обстоятельств дела;
- приостановление административного расследования;
- процессуальное оформление результатов административного расследования;
- направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение компетентному органу или должностному лицу;
- дополнительное административное расследование;
- повторное направление материалов дела для рассмотрения.

4. Все наиболее важные действия во время административного расследования должны быть соответствующим образом оформлены, закреплены в определенных процессуальных документах. Отсутствие или неправильное оформление такого документа ведет к недействительности самого процессуального действия, что требует внимательного отношения к их оформлению.

В заключение необходимо сделать следующие выводы:

- производство по делу об административном правонарушении необходимо привести к единообразию. Выделение в отдельную форму административного расследования нецелесообразно, ведет к усложнению процесса, созданию дополнительных процессуальных действий и в конечном результате - допущению множества ошибок правоприменения;
- процессуальные документы должны быть едины на всех стадиях

производства по делу об административном правонарушении, независимо от статуса и полномочий должностных лиц, на которых законом возложены права по осуществлению отдельных процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении, в целях упрощения понимания и осуществления процедуры;

- необходимо пересмотреть отдельные процессуальные сроки проведения некоторых процессуальных действий в целях устранения двусмысленности толкования и возможности их нарушения;

- необходимо рассмотреть вопрос о создании административных судов в целях обеспечения единого подхода к рассмотрению дел об административных правонарушениях, единого понимания и толкования норм административного законодательства;

- необходимо определить общий срок осуществления производства по делам об административных правонарушениях в рамках срока давности привлечения к административной ответственности, который должен составлять 3 месяца.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Официальные документы

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, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 1993. - № 3.- Ст. 152.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 05.02.2018)// Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.
3. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ. 2008. N 52 (ч. 1). Ст. 6249.
4. Федеральный закон от 12.07.1999 N 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) "О материальной ответственности военнослужащих"// СПС ГАРАНТ
5. Приказ Министра обороны РФ от 31.01.2001 N 10 "Об утверждении наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации"// СПС ГАРАНТ
6. О полиции: Федеральный закон: принят Гос. Думой 28 января 2011 г. № 3-ФЗ: по состоянию на: 07.03.2018 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
7. О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон: принят Гос.Думой от 17 января 2011г. №342-ФЗ: по состоянию на 03.04.2017г. //Собрание законодательства РФ. – 2011. – №8. – Ст.1421.
8. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон: принят Гос.Думой 25 марта 2011 г. № 64 - ФЗ: по состоянию на 29.07.2017 г. // Российская газета – 2011.- №102.- Ст.-2734.

9. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции: Приказ МВД России: утвержден 31.12.2012 №1166: по состоянию на 08.09.2016 г. // Российская газета.-2012. - № 121.

10. Приказ МВД РФ от 9 июля 1996 г. N 371 "О совершенствовании системы оперативной информации во внутренних войсках МВД России" (с изменениями от 01.01.01 г.) // СПС ГАРАНТ

Эмпирические материалы

11. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. N 303-КГ15-16774// Документ опубликован не был

12. Постановление Верховного Суда Российской Федерации N 11-АД14-13 // Документ опубликован не был.

13. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 10 июля 2014 г. N 11-АД14-14 // Документ опубликован не был

14. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 17 октября 2016 г. N 308-АД16-12985// Документ опубликован не был

15. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 20 августа 2012 г. N 5-АД12-15 // Документ опубликован не был

16. Постановление Московского городского суда от 10 мая 2016 г. N 4а-6738/2015 // Документ опубликован не был.

17. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 2016 г. N 18-АД16-9// Документ опубликован не был

18. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. N 5-АД12-4// Документ опубликован не был

19. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях// Бюллетень ВС РФ. 2005. N 6.

20. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях//

Бюллетень ВС РФ. 2005. N 6.

21. Постановление Приморского краевого суда от 29 августа 2014 г. N 4а-651 // Документ опубликован не был.
22. Решение Верховного Суда Республики Карелия от 9 марта 2016 г. по делу N 21-112/2016// Документ опубликован не был
23. Решение Ленинградского областного суда от 21 июля 2014 г. N 7-957/2014 // Документ опубликован не был.
24. Решение Московского городского суда от 12 июля 2016 г. по делу N 7-8409/2016 // Документ опубликован не был.
25. Решение Ставропольского краевого суда от 17 февраля 2016 г. по делу N 7-42/2016 // Документ опубликован не был.
26. Решение судьи Московского городского суда от 6 июля 2016 г. по делу N 7-8249/2016 // Документ опубликован не был.

Монографии, публикации, учебная литература

27. 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. N 7. С. 54-58.
28. Арзуманян А.А. Административное расследование как административно-принудительный процесс // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. N 3 (70). С. 55-57.
29. Брунер Р.А. Особенности исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, влекущих наказание в виде административного приостановления деятельности / Р.А. Брунер // Современное право. – 2013. – № 4. – С. 53 - 58.
30. Головкин В.В. О понятии и содержании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (полиции) // Отрасли права. – 2016.- № 3.-

С.67.

31. Деятельность дорожно-патрульной службы ГИБДД: учеб.-практ. пособие / М.В. Доцкевич [и др.]. Тюмень: Тюм. ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2016. 206 с.
32. Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования// Экономика и юриспруденция. - 2014. - № 2 (3). – С.87.
33. Дресвянникова Е.А. Вопросы обеспечения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения / Е.А. Дресвянникова // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 670 - 675.
34. Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. N 2 (5). С. 145-149.
35. Иванова С.И. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебное пособие // С.И. Иванова. - Тюмень: Проспект. 2012. - 524 с.
36. Иванова С.И. Особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях в случаях, когда лицо, совершившее правонарушение, не установлено: отчет о НИР N 1/28/1016 от 29.05.2014 (МВД России).
37. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учебник // Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.:Проспект, 2016. – 402 с.
38. Мелехин А.В., Диканова Т.А. Административное право Российской Федерации: учебное пособие // А.В. Мелехин, Т.А. Диканова. – Москва, 2016. – 616 с.
39. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник // А.В. Мелехин. – Москва: Юстиция, 2016. – 524 с.
40. Новичкова Е.Е. Некоторые проблемы применения административного законодательства сотрудниками органов внутренних дел // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2011. N 3-5. С. 24-28.

41. Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2015. N 1 (27). С. 61-77.

Федеральная государственная казенная образовательная организация
высшего образования «Казанский юридический институт Министерства
внутренних дел Российской Федерации»

ОТЗЫВ

о работе над выпускной квалификационной работой

слушателя пятого курса, специальность 40.05.01. «Правовое обеспечение национальной безопасности», факультета подготовки специалистов по программам высшего образования Саляхова Р.Ф. на тему «Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики».

Актуальность темы дипломной работы Саляхова Р.Ф. подтверждается тем, что несмотря на широкое применение такого комплексного и многогранного института административного права как административное расследование отсутствует системное понимание указанных юридических вопросов, что не позволяет максимально определить компетенцию должностных лиц в области производства административного расследования. Глобальные процессы, происходящие в системе права в целом, касающиеся «размыванию границ» между различными отраслями права не могли не затронуть и данную сферу правоприменительной деятельности. Традиционно такая юридическая категория как «расследования» имела место преимущественно в системе уголовно-процессуального права, однако в настоящее время это представляется достаточно актуальным и для соответствующей области административного права. Одним из актуализирующих факторов является необходимость конкретизации такой административно-правовой дефиниции как «административное расследование», а также различных оснований его производства. Решение этих вопросов являлось бы одной из превентивных мер предупреждения превышения полномочий должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Цель и задачи выпускной квалификационной работы обусловили ее структуру.

План исследования определен логически верно. В главе первой автор исследует понятие, сущность и содержание административного расследования, различные теоретические подходы к его определению, а также место данного института в смежных отраслях права, что существенным образом обогатило научную работу.

Глава вторая посвящена различным поводам и основаниям административного расследования. На высоком методологическом уровне исследуются вопросы выявления правонарушений, а также необходимость совершения действий являющихся основанием для административного расследования. В третьем разделе исследования автор анализирует порядок проведения административного расследования, в частности вопросы принятия решения, продолжительности и прекращения его проведения.

В заключительной части автором сформулированы конкретные выводы и предложения, направленные на совершенствование правового регулирования и практических аспектов административного расследования.

Материал изложен доступным языком с применением общепринятых в административном законодательстве и юридической литературе терминов и понятий.

Исследователь показал способность к самостоятельной работе, умеет изучать и подвергать анализу нормативную и специальную литературу.

Представленное исследование в полном объеме отвечает требованиям, предъявляемым к подготовке выпускных квалификационных работ: по объему материала, оформлению работы, количеству использованной литературы, содержание исследования отвечает заявленной теме.

Вывод: самостоятельность, глубина и содержание выпускной квалификационной работы, а также сформулированные выводы и предложения, изложенные в ее заключительной части дают основание полагать, что в процессе учебной деятельности Саляховым Р.Ф.,

приобретены необходимые теоретические знания, позволяющие ему грамотно анализировать сложные правовые процессы, и, по мнению научного руководителя, работа заслуживает высокой положительной оценки.

Научный руководитель,
кандидат юридических наук, доцент
Доцент кафедры АП, АД и У ОВД
подполковник полиции



А.А. Илidgeв

М.П.

«__» _____ 2018 г.



РЕЦЕНЗИЯ

На выпускную квалификационную работу слушателя 5 курса очной формы обучения 131 учебной группы Казанского Юридического института МВД России младшего лейтенанта полиции Саляхова Рината Фанилевича на тему: Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики

Представленная для рецензирования выпускная квалификационная работа посвящена исследованию вопросов, касающихся особенностей административного расследования.

Работа структурно состоит из введения, трех глав, включающих, восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Во введении автором определена актуальность темы, ее цель и задачи, теоретическая и практическая значимость. На сегодняшний день органами государственной власти институт административного права под названием «административное расследование» используется достаточно часто, вместе с тем, не всегда удается в каждом конкретном случае определить обязанность должностного лица проводить административное расследование и составить протокол по окончании расследования либо составить протокол об административном правонарушении немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

Первая глава исследования посвящена рассмотрению понятия «административное расследование» и теоретических подходов к его определению. Во второй главе рассмотрены поводы к проведению административного расследования. В третьей главе проанализирован порядок проведения административного расследования.

Таким образом, содержание работы соответствует цели и задачам исследования, автором изучен достаточный объем специальной литературы. Выводы и предложения, сформулированные по результатам исследования,

позволяют сделать заключение о практической направленности данной работы.

Представленная на рецензирование выпускная квалификационная работа «Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики» соответствует предъявляемым требованиям, рекомендована к публичной защите и заслуживает оценки «отлично».

Рецензент:
Начальник ОМВД России
по Арскому району
полковник полиции

« ____ » _____ 2018 г.



А.Р. Багавиев

УВАЖАЕМЫЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ!

Обращаем ваше внимание, что система «Антиплагиат» отвечает на вопрос, является ли тот или иной фрагмент текста заимствованным или нет. Ответ на вопрос, является ли заимствованный фрагмент именно плагиатом, а не законной цитатой, система оставляет на ваше усмотрение. Данный отчет не подлежит использованию в коммерческих целях.

Отчет о проверке на заимствования №1

Автор: каф. ОРД ser21011@mail.ru / ID: 9

Проверяющий: каф. ОРД (ser21011@mail.ru / ID: 9)

Организация: Казанский юридический институт МВД России

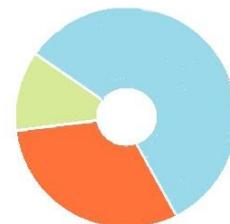
Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат» - <http://кюи.ап.мвд.рф>

ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 113
Начало загрузки: 03.07.2018 09:00:47
Длительность загрузки: 00:02:53
Имя исходного файла: особенности административного расследования вопросы правового регулирования и практики КЮИ-Салыхов
Размер текста: 661 кБ
Символов в тексте: 117088
Слов в тексте: 13084
Число предложений: 724

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)
Начало проверки: 03.07.2018 09:03:40
Длительность проверки: 00:00:12
Комментарии: не указано
Модули поиска: Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика", Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru", Коллекция РГБ, Цитирование, Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн", Коллекция eLIBRARY.RU, Коллекция ГАРАНТ, Модуль поиска ЭБС "Айбукс", Модуль поиска Интернет, Модуль поиска "КЮИ МВД РФ", Модуль поиска ЭБС "Лань", Сводная коллекция вузов МВД, Кольцо вузов



№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Ссылка	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	1,49%	39,73%	Клоков, Евгений Александрович диссе...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	33	467
[02]	11,73%	38,44%	Понятие и юридическая природа адми...	http://superinf.ru	28 Ноя 2016	Модуль поиска Интернет	24	160
[03]	16,15%	22,73%	АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАН...	http://elibrary.ru	03 Мая 2017	Коллекция eLIBRARY.RU	28	154
[04]	0,31%	17,18%	Арзумян, Андрей Альбертович диссе...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	9	272
[05]	0%	17%	Дипломы, курсовые работы и реферат..	http://vip-students.com	22 Янв 2013	Модуль поиска Интернет	0	186
[06]	0,17%	16,06%	авт. коммент. и сост. В. С. Чижевский К...	http://dlib.rsl.ru	17 Фев 2014	Коллекция РГБ	3	213
[07]	0,06%	15,94%	авт. коммент. и сост. А. Б. Борисов Ком...	http://dlib.rsl.ru	17 Фев 2014	Коллекция РГБ	2	225
[08]	0,11%	14,96%	[А. Г. Авдейко и др.] ; под общ. ред. Н. Г...	http://dlib.rsl.ru	30 Ноя 2014	Коллекция РГБ	3	194
[09]	0,28%	14,69%	Пятикова, Елена Анатольевна диссертат...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	5	274
[10]	0%	14,49%	не указано	http://mirrobot.com	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	1	156
[11]	0,14%	14,06%	Ю. Б. Аникеенко, В. М. Бозров, Н. В. Но...	http://dlib.rsl.ru	15 Дек 2017	Коллекция РГБ	5	212
[12]	0,73%	13,31%	Зрелов, Александр Павлович диссертат...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	20	225
[13]	0,03%	13%	Филиппов, Олег Юрьевич диссертация.	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	4	236
[14]	0,04%	12,94%	274575	http://biblioclub.ru	20 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	1	154
[15]	0%	12,94%	Комментарий к Кодексу Российской Ф...	http://biblioclub.ru	21 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	151
[16]	0%	12,94%	ISBN9785804105656.txt	не указано	26 Окт 2017	Кольцо вузов	0	151
[17]	0,14%	12,75%	А. В. Зубач, П. Н. Сафоненков ; Гос. казе...	http://dlib.rsl.ru	01 Фев 2018	Коллекция РГБ	6	243
[18]	0,03%	12,48%	Макарейко, Ремизов, Субботин Админ...	не указано	19 Дек 2017	Сводная коллекция вузов МВД	2	218
[19]	0,16%	12,3%	Э. Г. Липатов, А. В. Филова, С. Е. Чанн...	http://dlib.rsl.ru	01 Дек 2014	Коллекция РГБ	5	232

[20]	0,2%	12,02%	Калужный, Юрий Николаевич диссер...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	6	204
[21]	0%	11,93%	Комментарий к Кодексу Российской Ф...	http://biblioclub.ru	21 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	144
[22]	0%	11,82%	251929	http://biblioclub.ru	19 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	127
[23]	0,07%	11,63%	Клоков, Евгений Александрович Админ.	http://dlib.rsl.ru	21 Янв 2010	Коллекция РГБ	4	220
[24]	0%	11,58%	Макарейко, Субботин 2013 Администр..	не указано	06 Ноя 2015	Сводная коллекция вузов МВД	0	188
[25]	1,2%	11,47%	ВКР	не указано	24 Ноя 2017	Кольцо вузов	2	148
[26]	0,23%	11,3%	не указано	http://voennoepravo.ru	15 Янв 2017	Модуль поиска Интернет	4	176
[27]	0,08%	11,1%	Административное производство сокр..	не указано	05 Ноя 2013	Сводная коллекция вузов МВД	2	200
[28]	0,01%	10,92%	АПП пособие.doc	не указано	07 Дек 2012	Сводная коллекция вузов МВД	1	170
[29]	0,09%	10,86%	С. Н. Братановский Административно..	http://dlib.rsl.ru	01 Дек 2014	Коллекция РГБ	2	146
[30]	0%	10,86%	Макарейко, Субботин 2014 Производс...	не указано	12 Ноя 2015	Сводная коллекция вузов МВД	0	191
[31]	0%	10,78%	Административное расследование в ор.	http://lawtheses.com	10 Апр 2017	Модуль поиска Интернет	0	147
[32]	0,06%	10,61%	п_98 Вызулин.doc	не указано	28 Окт 2015	Сводная коллекция вузов МВД	2	172
[33]	0%	10,41%	Мигранова_Административное_право..	не указано	12 Ноя 2016	Кольцо вузов	0	138
[34]	0,34%	10,35%	Зуев, Борис Рудольфович диссертация..	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	7	170
[35]	1,81%	10,25%	Административное расследование при..	http://knowledge.allbest.ru	16 Апр 2012	Модуль поиска Интернет	2	135
[36]	0,07%	10,03%	Гражданское право 0606132.rar/Гражд...	не указано	06 Июн 2013	Сводная коллекция вузов МВД	5	176
[37]	0,44%	9,9%	Эдольник, Александр Вячеславович ди..	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	13	172
[38]	0%	9,77%	А. А. Потапова Административное прав.	http://dlib.rsl.ru	01 Дек 2014	Коллекция РГБ	0	125
[39]	0,01%	9,76%	Административное расследование в ор.	http://alldisser.com	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	1	132
[40]	0,15%	9,71%	Азарова, Наталья Викторовна диссер...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	7	185
[41]	3,85%	9,66%	Кодекс Российской Федерации об адм...	http://ivo.garant.ru	18 Апр 2017	Коллекция ГАРАНТ	23	106
[42]	0,02%	9,43%	Материалы к консультативному семин.	http://textarchive.ru	06 Апр 2017	Модуль поиска Интернет	1	114
[43]	0,03%	9,27%	38.05.02_Покатович Н.С._16	не указано	27 Апр 2017	Кольцо вузов	2	152
[44]	0,03%	9,17%	2004.rar/Дугенец1.zip/Дугенец\222.DOC	не указано	24 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	1	135
[45]	0,12%	9,08%	Ганаева Е..docx	не указано	10 Июн 2013	Сводная коллекция вузов МВД	7	176
[46]	0%	9,05%	Административная юрисдикционная д..	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	147
[47]	0,08%	8,92%	АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬН..	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	3	115
[48]	0,01%	8,89%	Административно-юрисдикционная де..	http://bibliofond.ru	07 Ноя 2017	Модуль поиска Интернет	1	142
[49]	0%	8,84%	Административная юстиция в Российс...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	133
[50]	0,09%	8,73%	С. М. Кондратьев Юридическая ответс...	http://dlib.rsl.ru	01 Фев 2018	Коллекция РГБ	3	134
[51]	0,2%	8,58%	Административно-юрисдикционная де..	не указано	19 Дек 2017	Сводная коллекция вузов МВД	4	164
[52]	0,03%	8,48%	ГИАЦ-2012 апрель.rar/МОБ АО (п. 2.3.7...	не указано	25 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	2	142
[53]	0%	8,35%	131664	http://biblioclub.ru	15 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	96
[54]	0,05%	8,32%	2013 ВНИИ.rar/Примен.орг.внутр.дел э..	не указано	29 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	2	154
[55]	0,27%	8,32%	"ГроссМедиа", 2012	http://alt-x.narod.ru	09 Ноя 2012	Модуль поиска Интернет	9	129
[56]	0,41%	8,3%	61687	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	5	136
[57]	0,12%	8,29%	Учебник по АД ОВД - 2013.doc	не указано	05 Ноя 2013	Сводная коллекция вузов МВД	4	123
[58]	0,02%	8,23%	НИР 2011.rar/НИР 2011\72-васильев.doc	не указано	15 Авг 2014	Сводная коллекция вузов МВД	1	168
[59]	0%	8,18%	АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТ...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	137

[60]	0,01%	8,13%	Изданное РИО 4 квартал.rar/М Произ п.	не указано	25 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	1	139
[61]	0,06%	7,97%	2 курс	http://kpfu.ru	29 Ноя 2016	Модуль поиска Интернет	2	118
[62]	0,04%	7,88%	Изданное РИО 4 квартал.rar/М Правоп..	не указано	25 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	1	135
[63]	0,18%	7,85%	Kozyrev_M_A_Kurs_rabota.docx	не указано	14 Мар 2017	Кольцо вузов	1	93
[64]	0%	7,77%	Административное право. Завтра экза...	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	96
[65]	0,05%	7,58%	Четырёв040613.doc	не указано	04 Июн 2013	Сводная коллекция вузов МВД	2	158
[66]	0%	7,52%	АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬН..	http://elibrary.ru	19 Дек 2015	Коллекция eLIBRARY.RU	0	81
[67]	0,02%	7,48%	Административно-процессуальное пр...	http://elibrary.ru	17 Окт 2015	Коллекция eLIBRARY.RU	1	134
[68]	0%	7,48%	/104.doc	http://rulitru.ru	27 Ноя 2012	Модуль поиска Интернет	0	110
[69]	0%	7,43%	otchet_i_etap_f-267.doc	не указано	18 Авг 2014	Кольцо вузов	0	85
[70]	0%	7,41%	Выявление и основы расследований ад.	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	97
[71]	0%	7,41%	55325	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	97
[72]	0,07%	7,16%	210252	http://biblioclub.ru	18 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	2	113
[73]	0%	7,09%	Четырев.doc	не указано	04 Июн 2013	Сводная коллекция вузов МВД	0	139
[74]	0,11%	6,95%	Административная ответственность. С...	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	3	109
[75]	0,5%	6,82%	Полномочия прокурора в производ...	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	9	105
[76]	0%	6,81%	Административное право. Конспект ле..	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	61
[77]	0,07%	6,78%	Ламакина Марина Викторовна Админ...	не указано	30 Мая 2017	Кольцо вузов	1	113
[78]	0,05%	6,78%	ГИАЦ 2012 ОБЩ.rar/Примен.ОВД закон.	не указано	25 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	2	125
[79]	0%	6,77%	211311	http://biblioclub.ru	18 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	85
[80]	0%	6,77%	9069	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	85
[81]	0%	6,76%	Административное право	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	100
[82]	1,48%	6,76%	Административное расследование: осо.	http://ivo.garant.ru	15 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	23	94
[83]	0,13%	6,75%	ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ДЕЛ ОБ...	http://elibrary.ru	11 Мая 2018	Коллекция eLIBRARY.RU	3	116
[84]	0%	6,69%	Практика применения КоАП РФ в суда...	http://biblioclub.ru	27 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	0	103
[85]	0%	6,67%	Нормативные материалы в практике м.	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	108
[86]	0,03%	6,59%	К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ..	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	1	90
[87]	2,23%	6,52%	Фатеев К.В., Харитонов С.С., Шанхаев С..	http://ivo.garant.ru	13 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	27	96
[88]	0%	6,51%	Адвокатура в Российской Федерации. 4.	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	72
[89]	0%	6,47%	Участие специалиста в процессуальны..	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	84
[90]	0%	6,47%	54725	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	84
[91]	0%	6,36%	9101	http://e.lanbook.com	раньше 2011	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	101
[92]	0%	6,28%	Филоненко, Ирина Олеговна диссериа...	http://dlib.rsl.ru	раньше 2011	Коллекция РГБ	0	108
[93]	0%	6,11%	ISBN9785804105564.txt	не указано	26 Окт 2017	Кольцо вузов	0	98
[94]	0,03%	6,07%	Особенности юрисдикционной деятел...	http://elibrary.ru	19 Дек 2015	Коллекция eLIBRARY.RU	2	91
[95]	0,02%	6,01%	2013 ВНИИ4.rar/МР п.л. 2.5.3 Настольн...	не указано	30 Июл 2014	Сводная коллекция вузов МВД	1	114
[96]	0,02%	5,89%	Рассмотрение и разрешение мировым.	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	1	94
[97]	0%	5,83%	Особенности производства и исполне...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	86
[98]	0%	5,81%	Таможенное право : учебное пособие	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	94
[99]	0%	5,74%	Тотиков Азамат Маратович диссер на ...	не указано	29 Мая 2017	Кольцо вузов	0	72

[100]	0,37%	5,65%	Гуев А.Н. Комментарий к Кодексу об а...	http://ivo.garant.ru	15 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	7	103
[101]	0%	5,52%	Правоведение: Учебник для военных в.	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	83
[102]	0,02%	5,48%	Обеспечение прав участников произв...	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	2	89
[103]	0%	5,25%	55893	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	88
[104]	0%	5,01%	Административное расследование нар..	http://elibrary.ru	14 Ноя 2015	Коллекция eLIBRARY.RU	1	77
[105]	0,03%	4,92%	Некоторые аспекты проблемы админи.	http://elibrary.ru	28 Авг 2014	Коллекция eLIBRARY.RU	1	64
[106]	0,03%	4,85%	214510	http://biblioclub.ru	18 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	1	76
[107]	0%	4,71%	Настольная книга руководителя орган..	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	71
[108]	0%	4,57%	70205	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	83
[109]	0%	4,53%	АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАН...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	81
[110]	0%	4,33%	Реферат: "Назначение и содержание а...	http://westud.ru	29 Мар 2016	Модуль поиска Интернет	0	50
[111]	0%	3,98%	Защита прав налогоплательщика при...	https://book.ru	03 Июл 2017	Модуль поиска ЭБС "BOOK.ru"	0	70
[112]	0%	3,87%	Подготовка дел об административных...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	58
[113]	3,12%	3,67%	Новичкова - Юридическая наука и пра..	http://naukatipk.ru	16 Июл 2017	Модуль поиска Интернет	21	37
[114]	0%	3,61%	О ДАЛЬНЕЙШЕЙ РАБОТЕ НАД ПРОЕКТО	http://elibrary.ru	15 Янв 2017	Коллекция eLIBRARY.RU	0	38
[115]	0,07%	3,56%	Административное расследование: воп.	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	2	59
[116]	0%	3,4%	Особенности защиты таможенными о..	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	56
[117]	0%	3,37%	61820	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	48
[118]	0,75%	3,23%	Кизилов В.В. Административная ответс..	http://ivo.garant.ru	14 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	8	44
[119]	0%	3,13%	Административная ответственность : у..	http://bibliorossica.com	27 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	45
[120]	0%	3,11%	Конкурентное право России. Учебник	http://bibliorossica.com	26 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	36
[121]	0%	3,08%	Конкурентное право России : учебник	http://bibliorossica.com	27 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	57
[122]	0%	3,07%	Административное право Российской ...	http://bibliorossica.com	27 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	47
[123]	0%	2,93%	НАЧАЛЬНАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПО.	http://elibrary.ru	05 Ноя 2015	Коллекция eLIBRARY.RU	0	46
[124]	0%	2,81%	54446	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	53
[125]	0,91%	2,79%	Определение Аннинского районного с..	http://arbitr.garant.ru	03 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	9	50
[126]	0,02%	2,62%	Процессуальные сроки на первоначал..	http://elibrary.ru	17 Дек 2016	Коллекция eLIBRARY.RU	1	43
[127]	0,96%	2,59%	О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ АДМИНИС.	http://cyberleninka.ru	08 Окт 2015	Модуль поиска Интернет	5	27
[128]	0%	2,55%	Система управления рисками: Учебно...	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	42
[129]	0%	2,49%	Анализ практики назначения админис...	http://elibrary.ru	раньше 2011	Коллекция eLIBRARY.RU	0	33
[130]	0%	2,46%	Административное расследование как...	http://superinf.ru	28 Ноя 2016	Модуль поиска Интернет	0	27
[131]	0%	2,39%	ISBN9785835410293.txt	не указано	26 Окт 2017	Кольцо вузов	0	39
[132]	0%	2,31%	Об особенностях возбуждения дел об ...	http://elibrary.ru	31 Авг 2017	Коллекция eLIBRARY.RU	0	39
[133]	0%	2,28%	Оружие против ГИБДД. Личный юрист..	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	33
[134]	0,9%	2%	Административное расследование. реф...	http://referat-barnaul.ru	раньше 2011	Модуль поиска Интернет	7	19
[135]	0%	1,92%	Административное право: учебное по...	http://ibooks.ru	09 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "Айбукс"	0	29
[136]	0,05%	1,9%	251914	http://biblioclub.ru	19 Апр 2016	Модуль поиска ЭБС "Университетская библиотека онлайн"	1	33
[137]	0%	1,78%	Административное право России: ч.1: ...	http://bibliorossica.com	27 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	39
[138]	0%	1,63%	58160	http://e.lanbook.com	09 Мар 2016	Модуль поиска ЭБС "Лань"	0	26
[139]	0%	1,35%	Российское правосудие : научно-практ..	http://bibliorossica.com	25 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	18
[140]	0,33%	1,31%	Гусейнова Н.Ч., Титов А.В., Тюрин А.И. ...	http://ivo.garant.ru	13 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	12	22

[141]	0%	1,29%	Административное право. Конспект ле..	http://bibliorossica.com	27 Дек 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	16
[142]	0,18%	1,28%	Федеральный закон от 8 июля 1999 г. N.	http://ivo.garant.ru	15 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	3	17
[143]	0%	1,26%	Уголовная ответственность за преступ..	http://bibliorossica.com	26 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	15
[144]	0%	1,18%	Система профилактики правонарушен.	http://bibliorossica.com	26 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	19
[145]	0,53%	0,95%	Приказ Московской автогрозовой там...	http://ivo.garant.ru	13 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	2	7
[146]	0%	0,79%	Кодекс Туркменистана «Об администр...	http://online.zakon.kz	01 Фев 2014	Модуль поиска Интернет	0	9
[147]	0,22%	0,76%	Приказ МВД РФ от 9 июля 1996 г. N 371..	http://ivo.garant.ru	14 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	2	6
[148]	0,11%	0,76%	Решение Тверского гарнизонного вое..	http://arbitr.garant.ru	27 Июнь 2017	Коллекция ГАРАНТ	1	10
[149]	0,1%	0,7%	/4.doc	http://rulitru.ru	26 Ноя 2012	Модуль поиска Интернет	1	9
[150]	0,34%	0,64%	Арзамасов Ю.Г. Теория и практика вед..	http://ivo.garant.ru	14 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	6	14
[151]	0%	0,64%	Правила внутреннего распорядка спец.	http://ivo.garant.ru	13 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	0	6
[152]	0%	0,64%	ПРАВИЛА ВНУТРЕННЕГО РАСПОРЯДКА..	http://businessuchet.ru	11 Дек 2016	Модуль поиска Интернет	0	6
[153]	0%	0,55%	Комментарий к Конституции Российск..	http://ivo.garant.ru	12 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	0	9
[154]	0,16%	0,5%	Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовн...	http://ivo.garant.ru	12 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	3	7
[155]	0%	0,46%	Приказ МВД РФ от 22 августа 1992 г. N ...	http://ivo.garant.ru	14 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	0	2
[156]	0,11%	0,36%	Решение Реутовского гарнизонного в..	http://arbitr.garant.ru	03 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	1	4
[157]	0%	0,33%	Право. Религия. Закон	http://bibliorossica.com	26 Мая 2016	Модуль поиска ЭБС "БиблиоРоссика"	0	4
[158]	0%	0,33%	Приказ ГТК РФ от 28 февраля 1995 г. N ...	http://ivo.garant.ru	15 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	0	2
[159]	0,08%	0,21%	Рабцевич О.И., Раменская В.С., Рябков..	http://ivo.garant.ru	14 Янв 2017	Коллекция ГАРАНТ	1	4
[160]	0,06%	0,07%	Диплом Исмагилов_new (1)	не указано	03 Фев 2018	Модуль поиска "КЮИ МВД РФ"	1	1
[161]	0,29%	0%	не указано	не указано	раньше 2011	Цитирование	2	7

Текст отчета

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ	7
1.1. Содержание понятия « административное расследование»	7
1.2. Теоретические подходы к определению административного расследования	14
1.3. Понятие «административное расследование» в других отраслях законодательства	17
ГЛАВА 2. ПОВОДЫ К ПРОВЕДЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ	29
2.1. Правонарушения, выявление которых может служить основанием для административного расследования	29
2.2. Необходимость совершения действий как основание проведения административного расследования	29
ГЛАВА 3. ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ	30
3.1. Принятие решения о проведении административного расследования	37
3.2. Продолжительность административного расследования	37
3.3. Прекращение административного расследования	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	62