

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение  
высшего образования «Казанский юридический институт  
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра административного права, административной деятельности  
и управления ОВД

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: «Понятие и сущность административного расследования:  
вопросы правового регулирования и практики»

Выполнил: Кузнецов Алексей Николаевич  
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02 Правоохранительная деятельность,  
2014 года набора, 345 учебная группа  
(специальность, год набора, номер группы)

Руководитель: преподаватель кафедры  
административного права,  
административной деятельности и  
управления ОВД КЮИ МВД России  
(ученая степень, ученое звание, должность)

Халимова Айгуль Гаптдельхатовна  
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:  
Временно исполняющий обязанности  
начальника МО МВД «Куменский»  
УМВД России по Кировской области  
подполковник полиции  
(должность, специальное звание)

Головков Константин Геннадьевич  
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Оценка \_\_\_\_\_

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ КАК ФОРМА АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ .....	7
§1. Развитие института административного расследования .....	7
§2. Понятие, цель и содержание административного расследования .....	13
§3. Субъекты и участники административного расследования .....	21
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ .....	33
§1. Основания возбуждения, порядок и сроки производства административного расследования .....	33
§2. Процессуальное оформление результатов административного расследования .....	47
§3. Проблемы административного расследования (по материалам судебной практики) .....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	64
ПРИЛОЖЕНИЕ .....	73

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы.** В условиях построения современного правового и демократического общества, одной из определяющих задач, стоящих перед государством, является обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан, организаций и самого общества. Об этом, в частности, говорит Президент Российской Федерации В.В. Путин: «при всей разнице взглядов, подходов, предлагаемых решений по развитию страны, ориентиром для нас должны служить права и свободы граждан, долгосрочные интересы России и прочность нашей государственности»<sup>1</sup>.

Достижение поставленных в указанной сфере целей и задач – прерогатива множества различных субъектов, однако определяющей в данном случае выступает деятельность правоохранительных органов, наделенных отдельно взятыми полномочиями, необходимыми для должного и качественного решения поставленных целей и задач. Одним из подобных полномочий выступает проведение правоохранительными органами административного расследования по делам об административных правонарушениях. Целью реализации указанного института выступает обеспечение полного и всестороннего производства по делу, установление всех обстоятельств совершенного правонарушения, принятия законных и обоснованных решений по итогам производства. В условиях обретения административным процессом начал состязательности и формальной истины, выводимых из получившей отраслевое закрепление конституционной формулы презумпции невиновности, наблюдается обогащение правовых форм процессуального познания, одним из проявлений которого стало легальное признание правового института административного расследования в качестве элемента процессуального режима производства по делам об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> Путин назвал права и свободы граждан ориентиром для развития России // РИА [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/20171223/1511579775.html> (дата обращения: 16.08.2020).

Административное расследование, как самостоятельный правовой институт, впервые введен в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>.

Тем не менее, несмотря на явную, вполне очерченную и осязаемую значимость института административного расследования не только для административно-юрисдикционного процесса, но и для функционирования всей правовой системы государства, на сегодняшний день следует констатировать существенное количество проблемных аспектов реализации данного института, не позволяющих обеспечить должный уровень эффективности функционирования названных нами групп общественных отношений. Так, в частности, в настоящий момент неразрешенными являются вопросы нормативного закрепления понятия административного расследования, его правовой природы, места и роли в административно-юрисдикционном процессе, основания принятия решения о проведении административного расследования, случаях его проведения.

**Степень изученности темы исследования.** Проблемы сущности административного расследования остается недостаточно изученной. При написании выпускной квалификационной работы мы опирались на труды таких авторов, как А.Б. Агапов, А.П.Алехин, А.А. Арзуманян, Д.Н. Бахрах, И.В. Бровко, А.П. Вальков, В.В. Головкин, Ю.Н. Демидов, И.П. Долгих, О.В. Зиборов, И.А. Карелин, С.Н. Махина, С.Н. Мартынюк, А.И. Минибаева, Е.Е. Новичкова, В.Д. Сорокин, А.Р. Татиев, А.С. Тедтоев, И.Н. Тюрина, И.А. Черных, А.В. Шевцов и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере административного расследования, с учетом обеспечения законных прав и свобод человека.

**Предметом исследования** в работе явились нормы административного и смежного законодательства, материалы судебной практики, а так же

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 31 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. - 2020. - № 38

научные публикации, посвященные проблемам административного расследования.

**Цель** выпускной квалификационной работы – осуществить комплексный анализ вопросов правового регулирования и практики административного расследования.

Для достижения сформулированной цели в работе сделана попытка решения следующих основных **задач**:

- 1) рассмотреть развитие института административного расследования;
- 2) раскрыть понятие, цель и содержание административного расследования;
- 3) охарактеризовать субъектов и участников административного расследования;
- 4) проанализировать основания возбуждения, порядок и сроки производства административного расследования;
- 5) изучить процессуальное оформление результатов административного расследования;
- 6) обобщить проблемы административного расследования (по материалам судебной практики).

**Теоретическую основу** исследования составили: труды ученых-административистов, работы по вопросам правового регулирования и практики административного расследования.

**Методологическую основу** исследования составляют базовые положения науки административного права, административной юрисдикции, а также общенаучные методы познания (анализ и синтез), в том числе, системный метод, а также частно-научные методы: формально-логический, системного анализа, сравнительно-правовой, историко-правовой и другие.

**Нормативной основой** выпускной квалификационной работы послужили Конституция РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О полиции», а также другие федеральные законы, нормативно-правовые акты и ведомственные

документы МВД России. В качестве подкрепления теоретического материала в работе проанализированы материалы судебной практики по соответствующим делам.

**Эмпирическую базу** исследования составляют правоприменительные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации по исследуемой проблеме; материалы судебной практики; результаты проведенного обобщения и анализа материалов по вопросам правового регулирования и практики административного расследования; интернет-ресурсы, публикации в средствах массовой информации.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что на основе комплексного изучения проблем, связанных с практикой административного расследования, сделана попытка обобщить проблемы в указанной области и выработать пути их решения.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования определяется значением развития представлений по вопросам правового регулирования и практики административного расследования. Результаты данного исследования могут быть использованы в учебных и методических материалах, в преподавании таких дисциплин, как административное право, административная юрисдикция.

**Структура** работы построена с учетом характера темы, а также степени научной разработанности затрагиваемых в ней проблем, и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений.

## ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ КАК ФОРМА АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### §1. Развитие института административного расследования

Изучение института административного расследования как стадии процедуры привлечения к административной ответственности в историческом аспекте требует, прежде всего, определить момент зарождения данного явления. О возникновении указанного института можно говорить лишь тогда, когда, во-первых, административное право выделилось в самостоятельную отрасль права. Во-вторых, когда в административном праве в качестве самостоятельного института стал функционировать институт административных правонарушений, как основание производства административного расследования<sup>1</sup>.

В России вопросы административного права стали предметом теоретической мысли позднее, чем в других странах. До XIX в. в России не существовало специальных исследований по полицейскому праву. Только в конце XVIII в. появились переводы иностранных сочинений по полицейскому праву И. Юсти, Е. фон Зонненфельса<sup>2</sup>. Из законодательных актов, содержащие нормы, которые могут быть отнесены к предмету полицейского права, следует указать на регламент главному магистрату 1721 г. Петра I, которым были заложены основы исполнительной полиции<sup>3</sup>, и Устав благочиния или полицейский 1782 года<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Глущенко П.П. Институт административного расследования в механизме государственно-управленческой деятельности / П.П. Глущенко // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. - 2018. - №3. - С.46.

<sup>2</sup> Арзуманян А.А. Административное расследование в механизме производства по делу об административном правонарушении / А.А. Арзуманян // Пробелы в российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С. 427.

<sup>3</sup> Горovenko С.В., Шабанова И.К. Развитие института административного расследования: исторический обзор / С.В. Горovenko и др. // Академический вестник. - 2017. - №1(15). - С.164.

<sup>4</sup> Там же.

Основной вехой в развитии полицейского права стала судебная реформа 1864 г., после которой появились первые труды по административному праву. Таким образом, до 60-х годов XIX в. в России отсутствовала доктрина административного права как самостоятельной отрасли права. Следовательно, не выделялся институт административных правонарушений как основание для производства административного расследования.

После революции 1917 г., на наш взгляд, можно выделить два этапа становления института административного расследования как отдельной стадии производства по делам об административных правонарушениях. Выделение данных этапов обусловлено степенью детализации процедуры осуществления административного расследования. Первый этап, или становление института административного расследования, включает в себя довольно значительный промежуток времени, начиная с 1917 г. и заканчивая 1999 г. Второй этап, или развитие рассматриваемого института, осуществляется по настоящее время.

В первые годы после революции органы советской власти уделяли значительное внимание охране общественного порядка. Согласно ст. 25 Инструкции НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 г. «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции», к предмету ведения советской милиции было отнесено составление протоколов о нарушении порядка, преступлениях, проступках и происшествиях, как обнаруженных самой милицией, так и сделавшихся ей известными по заявлению учреждений и лиц<sup>1</sup>. В соответствии с Инструкцией дружиннику революционной охраны «О несении патрульно-постовой службы» от 24 июня 1918 г., дружинники наделялись определенными правами в сфере административной юрисдикции. В большей степени это выражалось в задержании и доставлении лиц, нарушающих общественный порядок, для дальнейшего разбирательства.

---

<sup>1</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.15.

Также дружинник имел право на задержание автомобилей и экипажей при несоблюдении ими правил движения. Если задержание транспортного средства не производилось, то дружинник был обязан записать его номер.

Особое значение в становлении как административно-юрисдикционного процесса, в общем, так и административного расследования в частности сыграли декреты и постановления ВЦИК и СНК РСФСР о порядке наложения взысканий в административном порядке за нарушения обязательных постановлений. Первым нормативным актом, регулирующим этот вопрос, стал Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»<sup>1</sup>. Статья 1 Декрета устанавливала, что административные взыскания налагаются на граждан за нарушение обязательных постановлений местной власти. В административном порядке могли быть наложены следующие виды наказаний: а) лишение свободы сроком до двух недель; б) назначение на принудительные работы без лишения свободы сроком до одного месяца; в) штраф не свыше 50 тысяч рублей; г) назначение вместо неисполненной повинности другой или наложение штрафа в размере, не превышающем пятикратной стоимости оплачиваемых по вольным ценам работ, подлежащих выполнению в порядке повинности.

Согласно ст. 4 Декрета, привлечение к административной ответственности допускалось в течение одного месяца со дня совершения проступка, после которого дело могло быть возбуждено лишь в судебном порядке. Здесь необходимо отметить, что в дальнейшем этот срок пересматривался в сторону увеличения. В качестве примера можно привести Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 24 марта 1924 г.<sup>2</sup>, который устанавливал, что срок давности наложения взысканий в административном порядке продлевается до двух месяцев в тех местностях, где такое продление является

---

<sup>1</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.51.

<sup>2</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.97.

необходимым в силу местных условий (отдаленности расстояний, затруднительности сообщений и особых временных обстоятельств, препятствующих нормальной работе административных органов).

В соответствии со ст. 7 Постановления о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденным Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г.<sup>1</sup>, в случае нарушения обязательного постановления составлялся протокол, который подписывался уполномоченным должностным лицом, а равно нарушителем и свидетелем. В случае отказа нарушителя подписать протокол, данное обстоятельство заносилось в протокол с указанием мотивов отказа. Отказ нарушителя в подписании протокола не останавливал его направление по подведомственности.

Значительную роль в развитии административно-юрисдикционного процесса сыграл Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 28 июня 1926 г. «Об утверждении положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»<sup>2</sup>. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1927 г. «О дополнении ст. 36 Положения об издании местными исполнительными комитетами и городскими советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» указывалось, что производство дела по наложению административного наказания в виде штрафа должно быть закончено в течение шестимесячного срока со дня совершения нарушения, по истечению которого дело подлежит прекращению<sup>3</sup>. В дальнейшем было принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. «Об утверждении положения об издании

---

<sup>1</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.78.

<sup>2</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.132.

<sup>3</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.168.

местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке», которое также регулировало вопросы привлечения к административной ответственности<sup>1</sup>.

В течение последующих десятилетий существенных изменений в процедуре привлечения к административной ответственности не наблюдалось. Началом нового этапа развития процедуры административного расследования является, на наш взгляд, принятие Федерального закона от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»<sup>2</sup> (далее - Закон). Данный закон принципиально отличался от ранее действовавшего законодательства, регламентировавшего порядок проведения административного расследования тем, что детально определил процедуру назначения, оформления и проведения административного расследования. Статья 18 данного закона явилась прообразом института административного расследования, закрепленного в ст. 28.7. КоАП РФ<sup>3</sup>. По указанной статье административное расследование также являлось дополнительной проверкой выявленного правонарушения в указанной области.

Также как и ч. 1 ст. 28.7. КоАП РФ, в качестве процессуальных оснований назначения административного расследования ч. 1 ст. 18 Закона предусматривала производство экспертиз, а также других сопряженных с большой затратой времени трудоемких и сложных процессуальных действий.

---

<sup>1</sup> Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917-1934 гг.). - М., 1957. - С.224.

<sup>2</sup> Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: [федеральный закон от 08.07.1999 № 143-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 28. - Ст. 3476.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 18 февраля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. - 2020. - № 38.

Срок производства административного расследования составлял один месяц после возбуждения дела. В исключительных случаях этот срок мог быть по письменному ходатайству продлен вышестоящим должностным лицом еще на один месяц. По окончании административного расследования составлялся протокол об административном правонарушении. По сравнению с действующим в то время КоАП РСФСР ст. 15 Закона нормативно закрепляла поводы и основания возбуждения дела об административном правонарушении. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являлись:

1) непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, факта совершения административного правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

2) материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений;

3) сообщения и заявления об административных правонарушениях в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, поступившие от физических или юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации.

Дело об административном правонарушении считалось возбужденным с момента составления протокола о совершении административного правонарушения или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, а при необходимости проведения административного расследования, дело об административном правонарушении считалось возбужденным с момента вынесения решения о возбуждении дела об административном правонарушении.

Вступление в силу КоАП РФ продолжило этап совершенствования процедуры административного расследования.

Итак, о возникновении института административного расследования можно говорить лишь тогда, когда, во-первых, административное право выделилось в самостоятельную отрасль права. Во-вторых, когда в административном праве в качестве самостоятельного института стал функционировать институт административных правонарушений как основание административной ответственности. До революции 1917 г. в российской правовой доктрине административные правонарушения, как основа производства административного расследования, самостоятельным институтом административного права не являлись. После революции 1917 г. становление института административного расследования прошло в два этапа. Первый этап продолжался с 1918-го по 1999 г. В ходе него данного этапа произошла правовая регламентация содержания протокола об административных правонарушениях, применения мер обеспечения, сроков давности и т.д. Началом второго этапа (или совершенствования института административного расследования) явились нормы ст. 18 федерального закона от 8 июля 1999 г. № 143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», которые и стали основой положений, закрепленных в ст. 28.7 КоАП РФ.

## §2. Понятие, цель и содержание административного расследования

На сегодняшний день следует говорить о наличии в Российской Федерации четко сложившейся и функционирующей системы административно-юрисдикционной деятельности государственных правоохранительных органов (органов внутренних дел, Росгвардии, таможенных органов и других). Об указанном тезисе говорит две совокупности факторов.

Во-первых, это факторы законодательного характера. В сфере осуществления административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных на то государственных органов и их должностных лиц, действует множество системно (возможно, даже, систематически) связанных друг с другом (согласно иерархии законов и подзаконных актов, в том числе) нормативных правовых актов, создающих правовую основу, необходимый базис для функционирования института административно-юрисдикционной деятельности. Пожалуй, основным в когорте указанных актов следует считать Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ). Указанный нормативный правовой акт содержит отдельный структурный элемент, раздел, полностью посвященный производству по делам об административных правонарушениях – существенной составляющей административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных на то государственных органов и их должностных лиц. Речь в данном случае идет о разделе IV «Производство по делам об административных правонарушениях».

Указанным разделом утверждены и раскрыты такие аспекты производства по делам об административных правонарушениях, как предмет доказывания, участники, стадии производства и так далее. Конкретизация полномочий, закрепленных в КоАП РФ, осуществлена и на ведомственном правовом уровне, в частности, в приказе МВД России от 30 августа 2017 года № 685<sup>1</sup>.

Во-вторых, это факторы правоприменительного характера. Административно-юрисдикционная деятельность в целом и деятельность по производству по делам об административных правонарушениях в частности, занимает существенное место в оперативно-служебной работе

---

<sup>1</sup> О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: [приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 20 октября 2017 г.

правоохранительных органов Российской Федерации. Можно сказать, что наравне с такими направлениями, как предварительное следствие и оперативно-розыскная деятельность, производство по делам об административных правонарушениях – основа работы, например, органов внутренних дел. Более того, поддерживаем мнение, согласно которому, указанные направления деятельности являют собой средства достижения поставленных перед полицией целей и задач. Так, например, задача полиции по предупреждению и пресечению административных правонарушений может быть решена исключительно посредством производства органами внутренних дел по делам об административных правонарушениях. Более того, как показывает анализ статистических данных, выявление указанных противоправных деяний и реализация установленной в соответствии с законодательством процедуры производства занимает существенную часть оперативно-служебной деятельности соответствующих подразделений органов внутренних дел. Так, в 2019 году было возбуждено 7 033 723 дела об административных правонарушениях, по 5 943 053 из которых были приняты решения о назначении административных наказаний, предусмотренных КоАП РФ<sup>1</sup>. То есть, как видим, ежедневно в России возбуждается порядка 19270 дел об административных правонарушениях. На наш взгляд, это вполне красноречивый показатель, который дает полное представление о значимости и фактическом задействовании правоохранительных органов на вопросе производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, можем заключить, что на сегодняшний день, исходя из совокупности законодательных и правоприменительных факторов, следует делать вывод о фактической (тотальной) значимости института производства по делам об административных правонарушениях в деятельности правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел в частности. Указанная значимость простирается и распространяется абсолютно на все

---

<sup>1</sup> Статистика административных правонарушений: показатели по главам КоАП // Агентство правовой информации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/33/s/0> (дата обращения: 18.08.2020).

элементы и подинституты, составляющие указанный институт. Речь, в том числе, и о процедуре административного расследования.

Являясь частью административно-юрисдикционного процесса, административное расследование, тем не менее, в системе производства по делам об административных правонарушениях, стоит особняком. На наш взгляд, связано это, прежде всего, с некоторым несовершенством указанного понятия. Так, в словосочетании «административное расследование» использованы два понятия, которые, исходя из своей первоначальной этимологической природы, скорее разнятся, нежели сопоставляют друг друга. Термин «административное» предполагает реализацию общественных отношений, складывающихся в соответствующих, преимущественно государственно-управленческих сферах. «Расследование» же изначально имеет более уголовно-процессуальный уклон, предполагающий реализацию целенаправленной деятельности, целеполаганием и направлением которой является установление всех обстоятельств случившегося (в большинстве случаев под «случившимся» следует понимать уголовно-наказуемое деяние – преступление).

Тем не менее, несмотря на наличие некоторого рода понятийного дисбаланса, вопрос актуализации понятия административного расследования разрабатывается многими исследователями и учеными, что, безусловно, говорит об актуальности и востребованности данной тематики, в связи с чем, нами была избрана соответствующая тематика данного параграфа настоящего выпускного квалификационного исследования.

Говоря о понятии административного расследования, следует отметить особенности позиции законодателя по данному вопросу: на сегодняшний день понятие административного расследования не имеет соответствующего нормативного правового закрепления, а именно ни в КоАП РФ, ни в других федеральных нормативных правовых актах соответствующей отраслевой направленности указанное понятие не раскрывается. Однако понятие административного расследования раскрыто на уровне позиций Пленума ВС

РФ<sup>1</sup>. 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». Анализируя приведенное определение, можем сделать ряд выводов.

Во-первых, законодателем во главу угла поставлен вопрос определения оснований административного расследования. Это необходимость выяснения всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирования, юридической квалификации и процессуального оформления. Это необходимость значительных временных затрат для достижения указанных целей. Полагаем, что подобное подразделение на две составляющие оснований для проведения административного расследования обоснованно, так как подобного рода цели, в целом, идентичны и соотносятся с целями всего производства по делам об административных правонарушениях, а потому только лишь на основании указанных обстоятельств выделять административное расследование в самостоятельный институт было бы, как полагаем, не совсем корректно. В совокупности со «значительными временными затратами» указанное основание видится вполне обоснованным.

Во-вторых, в определении понятия административного расследования, законодатель раскрывает субъектов административного расследования. Однако делает он это посредством отсылочного способа изложения правовых норм. Так, в частности, в указанном пункте Постановления Пленума № 5 используется формулировка «указанных выше лиц».

В-третьих, в определении понятия административного расследования законодателем указывается перечень конкретных требований к данной процедуре, являющихся обязательными и неотъемлемыми в случае проведения административного расследования. В качестве таковых

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Бюллетень ВС РФ. - 2005. - № 6.

требований следует называть обязательность состава конкретных действий субъектов административного расследования.

Несмотря на наличие нормативно определенного понятия, на наш взгляд, позиция законодателя по вопросу определения понятия административного расследования является несколько спорной и нуждается в значительной корректировке. При этом отметим, указанный тезис сделан как на основе собственных, авторских суждений, так и на основе анализа мнений множества исследователей и ученых.

Говоря о собственном видении данной факторной ситуации, можем отметить, что сомнения возникают относительно отдельных формулировок законодателя, точнее, их неопределенности. Например, что значит «значительных временных затрат»? Какой срок их составляет? При превышении какого срока следует говорить о значительных временных затратах? Далее, возникают сомнения относительно понятия «реальных» действий. На наш взгляд, данная формулировка не совсем корректна для использования в нормативном правовом акте. Помимо этого, не совсем ясна структура определения понятия административного расследования, отсутствие четкого структурированного подхода к закреплению всех признаков данного института, а в определенных аспектах, излишняя загруженность термина.

Говоря о позиции ученых и исследователей по данному вопросу, можем отметить ряд мнений.

А.Р. Татиев полагает, что «сформулированное Верховным Судом РФ определение данной стадии административного производства не отражает главной ее особенности – факультативности»<sup>1</sup>. А.К. Шавлохов полагает, что «существующее определение (законодательного характера)

---

<sup>1</sup> Татиев А.Р. Административное расследование: понятие и место в структуре производства по делам об административных правонарушениях / А.Р. Татиев // Российское право: образование, практика, наука. - 2017. - № 3. - С. 85

административного расследования не отвечает современным требованиям правоприменительной практики»<sup>1</sup>.

В связи с изложенным, следует констатировать ситуацию фактического несовершенства норм законодательства об административном расследовании, а соответственно, необходимость обращения к теоретическим воззрениям относительно данного вопроса.

Основной лейтмотив научных споров относительно определения понятия административного расследования, строится и раскрывается в сфере установления правовой природы и сущности административного расследования и соотнесения данного института с процессом производства по делам об административных правонарушениях.

Проанализировав указанные мнения, можем отметить следующее. На наш взгляд, не верно наделять административное расследование статусом отдельно взятой стадии производства по делам об административных правонарушениях, пусть даже и факультативного характера. В основу нашего мнения положены два фактора: нормативный и смысловой.

Первый фактор основан на позиции законодателя, который, во-первых, достаточно четко сформулировал стадии производства по делам об административных правонарушениях, а во-вторых, установил конкретные процессуальные и правоприменительные границы данных стадий. Исходя из этого, следует делать вывод именно о четырехстадийном наполнении процедуры производства по делам об административных правонарушениях, в которые административное расследование не входит.

Второй фактор основан на том, что административное расследование, по своей правовой, правоприменительной природе носит именно вспомогательный, факультативный характер. Данный институт позволяет более детально разобраться в обстоятельствах, послуживших совершению административного правонарушения, установить реально виновных лиц,

---

<sup>1</sup> Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса / А.К. Шавлохов // Социология и право. - 2017. - № 1. - С. 63

зафиксировать все аспекты с процессуальной стороны. Однако от случаев совершения преступлений, которые обладают повышенной степенью общественной опасности и, соответственно, априори необходимостью проводить именно расследование, производство по делам об административных правонарушениях не всегда наделено подобной необходимостью, а только в отдельно взятых случаях. В этой связи, проводить административное расследование необходимо только в отдельных случаях и в качестве конкретного этапа конкретной стадии, а именно возбуждения дела об административном правонарушении.

В завершении исследования данного параграфа, можем сделать ряд выводов.

На сегодняшний день, исходя из совокупности законодательных и правоприменительных факторов, следует делать вывод о фактической (тотальной) значимости института производства по делам об административных правонарушениях в деятельности правоохранительных органов в целом и органов внутренних дел в частности. Указанная значимость простирается и распространяется абсолютно на все элементы и подинституты, составляющие указанный институт. Речь, в том числе, и о процедуре административного расследования.

Являясь частью административно-юрисдикционного процесса, административное расследование, тем не менее, в системе производства по делам об административных правонарушениях, стоит особняком, прежде всего, из-за неопределенности понятия административного расследования, его правовой природы и места в системе производства по делам об административных правонарушениях.

На наш взгляд, под административным расследованием следует понимать факультативный этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении, который состоит из совокупности процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции и направленных на возбуждение производства по делу,

получение доказательств виновности или невиновности лица, их фиксирование и квалификацию правонарушения.

### §3. Субъекты и участники административного расследования

Помимо определения понятия и правовой природы, важнейшим теоретическим вопросом, характеризующим процедуру административного расследования, выступает исследование субъектов производства и реализации данного административно-процессуального института. Важность данного института проистекает из нескольких составляющих.

Во-первых, это востребованность указанной дефиниции на уровне основополагающего нормативного правового акта в сфере регулирования административно-правовых и процессуальных отношений, а именно КоАП РФ. Данный кодифицированный нормативный правовой акт содержит множество норм, характеризующих процессуальный статус и правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях. Участникам и субъектам административного расследования отводится достаточное и должное внимание со стороны законодателя.

Во-вторых, это аспекты правоприменительного характера. Именно от состава субъектов и участников во многом зависит ход административного расследования, фактура и содержание данной процедуры, степень соблюдения установленных законодательством процессуальных требований при осуществлении и производстве указанной процедуры. В случае, если субъекты административного расследования не обладают должным уровнем компетенции, не знают, каков порядок административного расследования, говорить об эффективности данной процедуры, конечно же, не приходится. Также, следует отметить, что в случае, если участники административного расследования не ознакомлены с полным перечнем своих прав и

обязанностей, не обладают должной степенью знаний в указанной сфере, налицо существенное нарушение требований законодательства и невозможность реализовать процедуру административного расследования в том порядке, в котором того требует закон.

В этой связи, следует говорить о повышенной важности вопроса определения субъектов и участников административного расследования, исследования их процессуального статуса и процессуального положения, и, соответственно, необходимости отдельного изучения данного вопроса именно в рамках конкретного параграфа настоящей выпускной квалификационной работы.

Прежде всего, отметим разницу в понимании субъектов и участников административного расследования. На наш взгляд, в данном случае следует говорить о следующих отличительных аспектах.

Первая категория (субъекты административного расследования) предполагает определение конкретных должностных лиц, уполномоченных непосредственно реализовывать саму процедуру административного расследования.

Вторая категория (участники административного расследования) реализует свой правовой статус посредством участия в процедуре административного расследования. Так, в частности, участником административного расследования является лицо, в отношении которого реализуется данная процедура, лицо, оказывающее ему правовую помощь и так далее.

Рассмотрим указанные категории более подробно.

При нормативном описании субъектов административного расследования, законодатель реализовал дуалистический подход, введя две нормативно-определенные дефиниции, а именно: субъекты, уполномоченные принимать решение о проведении административного расследования и субъекты, уполномоченные проводить административное расследование.

В первом случае речь идет о нормах части 2 статьи 28.7 КоАП РФ, а также абзаца 2 подпункта «а» части 1 пункта 3 Постановления Пленума Верховного суда № 5. Совокупный анализ указанных положений позволяет сделать ряд выводов.

Во-первых, способ изложения данных правовых норм – бланкетный (отсылочный). Так, для уяснения субъектов указанной категории, необходимо обратиться к положениям статьи 28.3 КоАП РФ, а также положениям Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре»)<sup>1</sup>.

Во-вторых, исходя из приведенного нами выше аспекта, следует сделать вывод о двух группах субъектов, уполномоченных принимать решение о проведении административного расследования. Первая группа носит структурированный характер и включает в себя лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (статья 28.3 КоАП РФ). Вторая группа состоит из одного субъекта, а именно прокуроров.

Говоря о первой группе субъектов, уполномоченных принимать решение о проведении административного расследования, следует отметить, опять-таки, структурированный подход законодателя к разрешению указанного вопроса. Так, с одной стороны, законодатель ссылается на нормы главы 23 КоАП РФ, закрепляющей должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, с другой же, в отдельном порядке регламентирует и конкретизирует статус должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Во втором случае законодателем предусмотрено более ста различных должностных лиц, каждые из которых уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях соответствующей категории. Наибольший обхват компетенции в данном случае реализован в отношении органов внутренних дел.

---

<sup>1</sup> О прокуратуре Российской Федерации: [федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1: по сост. на 06 февраля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

Говоря о второй группе субъектов, следует отметить, что прокуроры, будучи лицами, уполномоченными на осуществление надзора за исполнением требований законодательства, в том числе и в сфере административно-правовых и процессуальных отношений, также реализуют общественные отношения, связанные с принятием решения о проведении административного расследования. В данном случае следует говорить о специальном акте реагирования прокурора на выявленные правонарушения в части касающейся компетенционной составляющей, а именно при производстве соответствующих прокурорских проверок. В случае выявления административных правонарушений, прокурором немедленно принимается решение о проведении административного расследования, о чем выносится соответствующее постановление.

Субъекты, уполномоченные проводить административное расследование. В данном случае речь идет о нормах части 4 статьи 28.7 КоАП РФ, а также абзаца 2 подпункта «а» части 1 пункта 3 Постановления Пленума Верховного суда № 5. Совокупный анализ указанных положений позволяет сделать ряд выводов.

Прежде всего, отметим, что законодатель закрепляет прерогативу проведения административного расследования тем должностным лицом, которое приняло решение о проведении административного расследования. На наш взгляд, это вполне обоснованно, так как решение о проведении административного расследования принимается в случае выявления непосредственного факта совершения административного правонарушения. В свою очередь, процесс выявления административного правонарушения связан с исследованием ряда обстоятельств, способствовавших его совершению, изучением соответствующей документации, проведением отдельно взятых мероприятий и так далее. Соответственно, лицо, принявшее решение о проведении административного расследования, уже на момент принятия решения обладает существенными сведениями и знаниями, необходимыми для того, чтобы разобраться в деле по существу и принять

единственно верное решение по итогам административного расследования. Однако, учитывая наличие в правоприменительной деятельности отдельно взятых ситуаций, законодатель предусмотрел исключение из общего правила.

Второй категорией лиц, имеющих отношение к административному расследованию, следует считать участников данной процедуры. В целом, данные лица идентичны определению участников производства по делам об административных правонарушениях. Д.Н. Бахрах делит подобных участников на несколько категорий, а именно:

1) субъекты, имеющие личный интерес в деле: лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители организаций, адвокаты);

2) лица и органы, содействующие осуществлению производства: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые;

3) иные лица и органы, способствующие исполнению постановлений, профилактике правонарушений<sup>1</sup>.

Каждый из указанных участников обладает отдельными процессуальными правами, обязанностями и, в определенных случаях, компетенцией. При этом 24

особенности реализации указанных аспектов в рамках административного расследования находятся в существенной степени дифференциации. Так, например, в случае участия в процедуре защитника, основной его задачей является проверка и удостоверение законности возбуждения дела. Законность в данном случае заключается в нескольких аспектах.

Прежде всего, это соблюдение требований законодательства относительно повода к возбуждению дела об административном правонарушении. Возбуждение дела об административном правонарушении

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. - М.: Юрайт, 2017. – С. 126.

возможно только при наличии определенных поводов. Исчерпывающий перечень поводов к возбуждению дела об административном правонарушении определен частью 1 статьи 28.1. КоАП РФ. Анализируя положения указанной статьи, можем отметить, что в целом, законодатель подразделил (заложил основы для подразделения) все поводы для возбуждения дела об административном правонарушении на две группы: общие и специальные. В первом случае речь идет о таких поводах, которые могут иметь место быть во всех случаях (видах) административных правонарушений, как физических, так и юридических лиц.

Во вторую группу относятся поводы, по которым возбуждаются конкретные виды правонарушений. При этом законодатель напрямую и в исчерпывающем варианте предусматривает данные виды правонарушений.

Отметим, что в правоприменительной практике именно повод для возбуждения дела об административном правонарушении, а точнее, несоблюдение требований законодательства, которые регулируют данную сферу, становится, в свою очередь, для отмены процессуальных решений административных органов по привлечению лиц к административной ответственности. Наиболее ярким примером в данном случае является привлечение к административной ответственности в связи с выявлением в действиях юридического лица состава правонарушения, по результатам проверки лицензионных требований, осуществленной, при этом, с грубым нарушением к порядку проведения данной проверки.

Перечень подобных нарушений установлен в части 2 статьи 20 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ<sup>1</sup>. Отметим, что в связи с указанными положениями, на основании подаваемых актов адвокатов (отзывы, жалобы) в судебной практике достаточно часто отменяются решения административных органов, а также судов о привлечении к

---

<sup>1</sup> О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: [федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ: по сост. на 01.04.2020] // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>1</sup>.

Помимо повода, адвокат-защитник также устанавливает факт соблюдения непосредственной процедуры возбуждения дела об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении, как средство фиксации данного правонарушения, должен соответствовать требованиям административного законодательства, предъявляемым к форме и содержанию указанного документа. Положения, регламентирующие указанную сферу, сосредоточены в статье 28.2 КоАП РФ. Защитник, проверяя правильность составления протокола об административном правонарушении, должен удостовериться в наличии всех необходимых и положенных содержательных элементов протокола (время, место составления, данные о лице, составившем протокол, данные о лице, в отношении которого был составлен протокол, описание самого события правонарушения и так далее). Особое внимание следует уделять протоколам, составленным в отношении юридических лиц.

Так, в частности, указывая сведения о юридическом лице, являющимся правонарушителем, в обязательном порядке должны наличествовать такие данные, как полное наименование, дата регистрации, ИНН, ОГРН, КПП юридического лица, наименование органа, производшего регистрацию и постановку на налоговый учет юридическое лицо, фамилия, имя и отчество руководителя или законного представителя юридического лица, дату его рождения и адрес регистрации. В фабуле протокола в обязательном порядке должно быть указано, в чем состоят противоправные действия самого юридического лица (привлекло, допустило, не предусмотрело и так далее). При этом необходимо помнить, что совершение правонарушения юридическим лицом практически всегда опосредовано через конкретное

---

<sup>1</sup> Решение Самарского областного суда № 12-586/2018 от 29 ноября 2018 г. по делу № 12-586/2018 // sudact.ru URL: <https://sudact.ru/regular/doc/5R1n9jBoDWYw/> (дата обращения: 16.08.2020).

физическое лицо, а, соответственно, о нем также необходимо указать определенные сведения. Как правило, протокол об административном правонарушении в отношении юридического лица составляется не сразу после выявления правонарушения, а в течение двух дней, так как необходимо собрать всю информацию о лице и правонарушении. В этой связи, в обязательном порядке должны быть соблюдены правила уведомления о вызове руководителя или законного представителя юридического лица для составления протокола, вручение ему копии протокола и иных необходимых документов.

Отметим, что именно в виду нарушения порядка составления протокола об административном правонарушении, адвокаты-защитники зачастую оспаривают факт привлечения своих доверителей к административной ответственности. Так, например, 23.05.2018 Управлением Росгвардии по Смоленской области к административной ответственности было привлечено Общество с ограниченной ответственностью, частное охранное предприятие «Дельта-С». В частности, Обществу вменялось правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ, а именно оказание охранных услуг на объекте, на который частная охранная деятельность не распространялась, а именно на ФКУЗ МВД России «Санаторий Борок». Не согласившись с решением административного органа, ООО ЧОП «Дельта-С» привлекло для оказания квалифицированной юридической помощи и защиты своих интересов адвоката, который, изучив материалы дела, обнаружил многочисленные нарушения, допущенные должностным лицом при составлении протокола об административном правонарушении. Все выявленные моменты, адвокат отразил в отзыве, который, как и материалы дела, были направлены в Арбитражный суд Смоленской области, принявший 01.08.2018 года решение в удовлетворении требований Управления Росгвардии по Смоленской области о привлечении к

административной ответственности ООО ЧОП «Дельта-С» отказать, прекратить производство по делу об административном правонарушении<sup>1</sup>.

Помимо протокола об административном правонарушении, адвокатом-защитником также устанавливается правомерность и процессуальная целостность иных материалов дела об административном правонарушении, соответствие документов требованиям законодательства об их наличии, форме и содержании. В частности, речь идет о таких документах, как объяснения, рапорты, фототаблицы, документы, послужившие основанием для проведения проверки, сами материалы проверки и так далее.

Роль адвоката-представителя на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, безусловно, несколько иная, нежели в случае с адвокатом-защитником. В данном случае речь идет, прежде всего, об обеспечении представителем соблюдения предусмотренных статьей 25.2 КоАП РФ прав своего доверителя.

Прежде всего, это сам факт признания лица потерпевшим. В соответствии с частью 1 статьи 25.2 КоАП РФ, «Потерпевшим является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред». Следует отметить, что КоАП РФ не содержит каких-либо положений, которые бы регламентировали порядок признания лица потерпевшим. Анализ положений законодательства об административных правонарушениях, позволяет нам сделать вывод о том, что основным средством признания лица в качестве потерпевшего, является протокол об административном правонарушении. В этой связи, полагаем, что представитель доверителя, участвуя в производстве на стадии возбуждения дела, должен обеспечить подобное указание в протоколе. В противном

---

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Смоленской области от 01.08.2018 по делу № А62-4403/2018 // Картотека арбитражных дел URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b3a12bf8-bca9-4a57-aaa1-ed721fd8e381/fca96d4b-6277-4471-a25a-ecbfd98fe975/A62-4403-2018\\_20180801\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b3a12bf8-bca9-4a57-aaa1-ed721fd8e381/fca96d4b-6277-4471-a25a-ecbfd98fe975/A62-4403-2018_20180801_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения: 16.08.2020).

случае, велика вероятность дальнейшей невозможности признания лица потерпевшим. Пример тому – судебная практика<sup>1</sup>.

Помимо этого, важным аспектом реализации статуса адвоката-представителя на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, выступает обеспечение прав потерпевшего, как участника производства.

Заключительным аспектом реализации статуса адвоката-представителя на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, выступает обеспечение должной, в рамках закона процедуры опроса потерпевшего. Часть 4 статьи 25.2 КоАП РФ, предусматривает возможность опроса потерпевшего. Порядок в данном случае регламентируется статьей 25.6 КоАП РФ и соотносится с порядком опроса свидетеля.

Таким образом, в заключении исследования этого параграфа, можем сделать ряд выводов.

На сегодняшний день следует говорить о повышенной важности вопроса определения субъектов и участников административного расследования, исследования их процессуального статуса и процессуального положения. Данный тезис основан на двухфакторной системе аспектов. Во-первых, это востребованность указанной дефиниции на уровне основополагающего нормативного правового акта в сфере регулирования административно-правовых и процессуальных отношений, а именно КоАП РФ. Во-вторых, это аспекты правоприменительного характера. Именно от состава субъектов и участников во многом зависит ход административного расследования, фактура и содержание данной процедуры, степень соблюдения установленных законодательством процессуальных требований при осуществлении и производстве указанной процедуры. В случае, если субъекты административного расследования не обладают должным уровнем

---

<sup>1</sup> Напр., Постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.04.2019 по делу № А41-61576/2018 // Картотека арбитражных дел URL: [http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b23ea480-5649-48e0-9056-9576513567fe/eb304e97-7fa1-4ccd-bdf8-0bcef909a9cb/A41-61576-2018\\_20190411\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf](http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/b23ea480-5649-48e0-9056-9576513567fe/eb304e97-7fa1-4ccd-bdf8-0bcef909a9cb/A41-61576-2018_20190411_Reshenija_i_postanovlenija.pdf) (дата обращения: 16.08.2020)

компетенции, не знают, каков порядок административного расследования, говорить об эффективности данной процедуры, конечно же, не приходится.

Проведенное исследование позволило нам сформировать систему субъектов и участников административного расследования.

Каждый из указанных субъектов и участников обладает отдельными процессуальными правами, обязанностями и, в определенных случаях, компетенцией. При этом особенности реализации указанных аспектов в рамках административного расследования находятся в существенной степени дифференциации.

Подведем некоторые итоги первой главы выпускной квалификационной работы.

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

Административное расследование проводится в случае выявления административных правонарушений в отдельных областях законодательства, перечень которых является исчерпывающим.

Административное расследование вправе проводить: 1) должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, в порядке, установленном ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования такими лицами принимается в виде определения немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ); 2) прокурор (п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается прокурором в виде

постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ).

## ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

### §1. Основания возбуждения, порядок и сроки производства административного расследования

Основанием возбуждения административного дела и производства расследования является совершение лицом деяния, содержащего признаки административного нарушения. Началу административного расследования предшествует получение информации о деянии, имеющем признаки нарушения, то есть наличие повода (процессуального основания), ибо не обнаруженное (латентное) нарушение не вызывает административно-процессуальных отношений.

Согласно установленному порядку КоАП РФ, расследование необходимо проводить в месте выявления или совершения правонарушения административного типа. Задачи производства по подобным делам определяют необходимость привлечения виновного лица к ответственности с соблюдением принципов полноты, объективности и справедливости. Расследование правонарушения административного характера необходимо проводить тщательно, с исследованием всех обстоятельств и места его совершения. После произведения всех необходимых действий потерпевшие и правонарушители вправе знакомиться с собранными в процессе административного расследования материалами, давать пояснения и объяснения по делу, представлять материалы для изучения со своей стороны.

При проведении административного расследования по правонарушениям административного характера необходимо осуществить некоторые процессуальные действия, позволяющие исследовать дело со всех сторон. К процессуальным действиям относятся:

- получение должностным уполномоченным лицом объяснений от лица, которое привлекается к ответственности административного характера (статья 26.3 КоАП РФ);
- получение показаний от потерпевших и присутствующих свидетелей в отношении рассматриваемого дела;
- проведение экспертизы уполномоченным лицом (статья 26.4 КоАП РФ);
- взятие образцов и проб (статья 26.5 КоАП РФ);
- фиксирование вещественны и прочих доказательств с помощью фотографирования, видеосъемки и т.д. (статья 26.6 КоАП РФ);
- изучение документов обвиняемого в административном противоправном деянии лица (статья 26.7 КоАП РФ);
- снятие необходимых показаний специальными средствами технического типа (статья 26.8 КоАП РФ);
- направление запросов в соответствующие органы территориального значения (статья 26.9 КоАП РФ);
- дача поручений иным лицам для совершения необходимых действий (статья 26.9 КоАП РФ);
- истребование необходимых сведений, включая данные о расчете штрафа за правонарушение административного характера (статья 26.10 КоАП РФ).

Помимо действий, указанных в КоАП, могут быть совершены и другие действия процессуального характера.

Так, лицу, осуществляющему расследование административных правонарушений в области дорожного движения, как сотруднику ГИБДД предоставляются права (возлагаются обязанности), предусмотренные, как было сказано выше, в Положении о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента РФ от 15 июня

1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»<sup>1</sup>.

Например, к числу таких обязанностей следует отнести (п. 11 указанного Положения):

1) организацию и проведение в порядке, определяемом МВД России, работы по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также автотранспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест ДТП;

2) осуществление в соответствии с законодательством РФ производства по делам об административных правонарушениях;

3) осуществление на месте ДТП неотложных действий по спасению людей, в том числе принятие мер по эвакуации людей, оказание в соответствии с законодательством РФ первой помощи пострадавшим, а также содействие в транспортировке поврежденных транспортных средств и охране имущества, оставшегося без присмотра;

4) выявление причин и условий способствующих совершению ДТП, нарушений правил дорожного движения, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принятие мер по их устранению;

5) осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с последующим уведомлением граждан о принятых решениях в установленный законодательством РФ срок.

В соответствии с п. 129-131 Административного регламента материалы, сообщения, заявления о совершенном административном правонарушении в области дорожного движения (т.е. поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, указанные в ч.1 ст. 28.1 КоАП

---

<sup>1</sup> О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»): [указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711: по сост. на 15.09.2018] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.

РФ) подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 28.1 КоАП РФ).

В ходе такого рассмотрения должностное лицо ГИБДД, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении в области дорожного движения, производит опрос очевидцев ДТП для установления следующих обстоятельств совершения административного правонарушения:

1) о наличии события административного правонарушения. Установление события административного правонарушения в области дорожного движения возможно не только путем опроса очевидцев ДТП, но и визуального осмотра места ДТП, так как на данном этапе еще нет лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего или свидетеля. Действующий КоАП РФ не определяет понятие «событие административного правонарушения», которое не следует путать с отсутствием признаков состава административного правонарушения. Между тем исследование содержания данного понятия в законодательстве и судебной практике дает возможность сделать вывод, что событие административного правонарушения - это объективно состоявшийся факт нарушения каких-либо норм законодательства, за которое предусмотрена административная ответственность; при этом отсутствие события административного правонарушения означает отсутствие такого факта.

Так, в судебной практике приводятся случаи, когда отсутствует событие административного правонарушения: в постановлении Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 5-АД16-254 суд установил отсутствие события административного правонарушения у иностранного гражданина, так как на момент составления протокола об административном правонарушении он законно находился на территории Российской

Федерации, срок его временного пребывания не истек<sup>1</sup>; в постановлении Верховного Суда РФ от 24 июня 2016 г. № 304-АД16-6361 по делу № А70-13522/2015 суд отказал в привлечении к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.5.1 КоАП РФ за выполнение работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, без свидетельства о допуске к указанным видам работ, указав» что, поскольку работы по осуществлению строительного контроля не входят в Перечень видов работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, утвержденный приказом Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624, в действиях общества отсутствуют признаки события административного правонарушения<sup>2</sup>;

2) о лице, совершившем противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. На данном этапе посредством опроса очевидцев и визуального осмотра места ДТП осуществляется определение лица, совершившего противоправное деяние, причиной которого стало ДТП. Особую актуальность установление данных обстоятельств приобретает, когда лицо, совершившее противоправное деяние, скрылось с места ДТП. В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>3</sup> под оставлением места ДТП следует понимать действие или бездействие, совершенное лицом, причастным к происшествию, и направленное на сокрытие факта происшествия и участия в нем с целью избежать административной, гражданской и иной ответственности. Розыск лица и транспортного средства, скрывшегося с места ДТП, осуществляется в соответствии с Инструкцией по розыску автотранспортных средств, утвержденной приказом МВД России от 17

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 5-АД16-254 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 24 июня 2016 г. № 304-АД16-6361 по делу № А70-13522/2015 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.

<sup>3</sup> О безопасности дорожного движения: [федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ: по сост. на 30.07.2019] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4873.

февраля 1994 г. № 58 «О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автотранспортные средства»<sup>1</sup>. Указанный розыск осуществляется по всем линиям работы и на всех этапах повседневной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел, но прежде всего должностных лиц Госавтоинспекции.

Должностное лицо ГИБДД информирует дежурную часть органа внутренних дел об оставлении лицом и (или) транспортным средством места ДТП для организации и проведения неотложных оперативно-разыскных мероприятий по задержанию автотранспорта (план «Перехват»). Розыск лица и (или) транспортного средства, скрывшегося с места совершения ДТП, также организовывается в процессе повседневной служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Причем Инструкция по розыску автотранспортных средств возлагает систему обязанностей по розыску лиц и (или) транспортных средств, скрывшихся с места ДТП, на сотрудников органов внутренних дел различных уровней: МВД республик, ГУВД, УВД (п. 3.1.1), горрайорганы внутренних дел (п. 3.1.2), строевые подразделения дорожно-патрульной службы (ДПС) (п. 3.1.3), подразделения ГИБДД, осуществляющие регистрацию транспортных средств (п. 3.1.4);

3) о виновности лица в совершении административного правонарушения. Оценка виновности лица в совершении ДТП на данном этапе характеризуется мыслительной деятельностью должностного лица ГИБДД, уполномоченного составить протокол об административном правонарушении, которая основывается на полученных ранее сведениях от очевидцев ДТП и при осмотре места совершения ДТП. В случае если лицо и (или) транспортное средство скрылось с места ДТП, то это обстоятельство может свидетельствовать о виновности лица в совершении ДТП. При этом следует учитывать, что сам факт сокрытия лица и (или) транспортного средства с места ДТП, в силу принципа презумпции невиновности, не может

---

<sup>1</sup> О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автотранспортные средства: [приказ МВД РФ от 17.02.1994 № 58: по сост. на 12.09.2000] / Текст приказа официально опубликован не был.

считаться основным фактом, однозначно свидетельствующим о виновности лица в совершении ДТП. Это обстоятельство должно оцениваться в совокупности с иными сведениями, полученными должностным лицом ГИБДД, уполномоченным составить протокол об административном правонарушении;

4) об обстоятельствах, смягчающих административную ответственность, и обстоятельствах, отягчающих административную ответственность; о характере и размере ущерба, причиненного административным правонарушением; об обстоятельствах, исключающих производство по делу об административном правонарушении; об иных обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения дела; о причинах и условиях совершения административного правонарушения. Представляется, что выяснение указанных обстоятельств на первоначальном этапе производства по делу об административном правонарушении является преждевременным. Однако из смысла п. 131 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, где предусматривается необходимость выяснения этих обстоятельств, видно, что указанные обстоятельства устанавливаются при необходимости применения мер административного воздействия на лицо, нарушившее Правила дорожного движения, т. е. привлечения лица к административной ответственности. Это означает, что приведенный Административный регламент не разграничивает предварительный и окончательный этапы осуществления административных процедур стадии возбуждения дела об административном правонарушении\* Между тем первые три обстоятельства подлежат установлению на первоначальном этапе производства по делу об административном правонарушении. Они являются обстоятельствами, входящими в предмет доказывания по делу об административном правонарушении, определенном в ст. 26.1 КоАП РФ.

Рассмотрение заявлений и сообщений об административных правонарушениях в области дорожного движения осуществляется

сотрудником ГИБДД в пределах его компетенции и в порядке, определенном п. 59 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденной приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736, которая предписывает указанному должностному лицу обязанность принять одно из следующих решений:

- 1) о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 2) отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;
- 3) передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки на рассмотрение государственного органа, органа местного самоуправления, организации или должностного лица, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, по подведомственности;
- 4) передаче заявления (сообщения) об административном правонарушении и материалов его проверки в иной территориальный орган МВД России по территориальности.

Приведенные положения позволяют отметить, что при весьма ограниченной административно-процессуальной регламентации рассматриваемого этапа производства именно он направлен на определение процессуальной формы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

При этом процессуальные основания вынесения определения о проведении административного расследования правонарушений в области дорожного движения находят законодательное закрепление в ст. 28.7 КоАП РФ. К числу таких оснований следует отнести:

- 1) совершение административного правонарушения в области дорожного движения, которое предусмотрено ч. 1 ст. 28.7;
- 2) необходимость в осуществлении экспертизы (ч. 1 ст. 28.7);

3) необходимость проведения иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат (ч. 1 ст. 28.7).

В соответствии с п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» административное расследование представляет собой комплекс мероприятий, требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных: 1) на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения; 2) их фиксирование; 3) юридическую квалификацию; 4) процессуальное оформление.

Следует признать, что существуют ситуации, когда при поступлении поводов к возбуждению дела об административном правонарушении и прибытии на место ДТП сотрудник полиции на первоначальном этапе приходит к выводу о наличии в совершенном противоправном деянии, повлекшем ДТП, признаков преступления, предусмотренного ст. 264 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее - УК РФ).

Анализ положений Административного регламента, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, не дает ответа на данную ситуацию. Следует признать, что должностное лицо ГИБДД на первом этапе стадии возбуждения дела осуществляет сбор и анализ первоначально полученной информации; при выявлении фактических данных, свидетельствующих о наличии признаков состава преступления, обеспечивает охрану и поддержание порядка на месте ДТП, информирует дежурную часть о факте ДТП и при необходимости принимает меры к розыску и установлению личности лиц, совершивших и принимавших участие в ДТП. По прибытии следственно-оперативной группы сотрудник ГИБДД оказывает ей содействие в проведении следственно-оперативных мероприятий.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по сост. на 08 июня 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - №25. - Ст. 2954; Российская газета. - 2020. - № 126.

Вместе с тем, если при наличии поводов к возбуждению дела об административном правонарушении должностное лицо ГИБДД вынесло определение о проведении административного расследования ДТП, но впоследствии установлены обстоятельства, свидетельствующие о наличии в противоправном деянии признаков состава преступления, данное должностное лицо должно вынести постановление о прекращении дела об административном правонарушении по основаниям, предусмотренным п. 3 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ, с передачей материалов дела по подследственности, определенной п. 3 ч. 2 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее - УПК РФ), а именно в следственный отдел внутренних дел РФ.

Рассмотрим сроки административного расследования. Законом четко ограничено время для ведения административного расследования. Согласно ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ в течение месячного срока, должностные лица должны провести все необходимые для этого мероприятия. В зависимости от сложности дел по административным проступкам, допускается продление указанного срока. Для этого необходимо вынесения ходатайства должностным лицом о продлении. Случаями для продления может быть следующее:

- одобрение на увеличение срока на расследования руководителем, но не более чем на один месяц;
- продлить срок может также вышестоящий орган или должностное лицо, например, соответствующая инстанция таможенного органа - до шести месяцев;
- если при выявлении правонарушения на транспорте обнаружен факт телесного причинения вреда здоровью, то начальником ДПС срок расследования можно продлить до шести месяцев;

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ: по сост. на 31 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - №52. - Ст.4921; Российская газета. - 2020. - № 92.

- при выявлении правонарушения в области организации незаконного игорного бизнеса, срок продлевается до шести месяцев

По каждому факту увеличения срока на расследование, должностное лицо должно вынести определение, с указанием причин и сроков на продление. Дать разрешение на продление срока вправе один из четырех руководителей:

1) руководитель органа (или заместитель руководителя), которому подчинено должностное лицо, рассматривающее дело о правонарушении в административной сфере. Максимальный срок продления составляет один месяц;

2) руководитель таможенного вышестоящего органа (или заместитель руководителя) либо руководитель исполнительного органа власти, наделенного полномочиями решать вопросы о противоправных деяниях в сфере таможни. Максимальный срок продления составляет шесть месяцев;

3) руководитель вышестоящего органа, занимающегося расследованием дел о нарушении законодательства в сфере Правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, если эти нарушения привели к причинению потерпевшему легкого вреда здоровью или вреда средней тяжести. Максимальный срок продления составляет шесть месяцев;

4) руководитель вышестоящего органа, (или заместитель руководителя), наделенного полномочиями решать вопросы о правонарушениях административного типа в сфере организации или проведения игр (азартных). Максимальный срок продления составляет шесть месяцев<sup>1</sup>.

Определение о продлении срока расследования - это утвержденный вышестоящим руководителем официальный документ, позволяющий

---

<sup>1</sup> Жеребцов А.Н. Сущность административной процедуры и ее место в системе административного процесса / А.Н. Жеребцов // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (29 мая 2015 г.). - Краснодар: КрУ МВД России, 2015. - С. 40-41.

увеличить срок рассмотрения дела о противоправном деянии административного типа.

Отметим, что федеральным законом от 02.12.2019 № 409-ФЗ<sup>1</sup> внесены изменения в часть 5 статьи 28.7 КоАП РФ, которой регламентированы основания, порядок и сроки проведения административного расследования. По общему правилу срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен в исключительных случаях. Проведение административного расследования возможно, в том числе по делам о коррупционных административных правонарушениях. Нововведениями часть 5 статьи 28.7 КоАП РФ дополнена пунктом 5, в соответствии с которым срок проведения административного расследования может быть продлен решением руководителя вышестоящего органа прокуратуры по делам о незаконном вознаграждении от имени юридического лица (статья 19.28 КоАП РФ) на срок до 12 месяцев в случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи.

В случаях, если после выявления административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.6.1 КоАП РФ, или административных правонарушений в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, например, предусмотренных статьей 6.3 КоАП РФ, возникла необходимость осуществления комплекса требующих значительных временных затрат процессуальных действий, может быть проведено административное расследование. При этом согласно части 2 статьи 28.7 КоАП РФ вопрос о проведении административного расследования решается при возбуждении дела об административном правонарушении должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 названного Кодекса

---

<sup>1</sup> О внесении изменения в статью 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 02.12.2019 № 409-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2019 (часть V). - № 49. - Ст. 6968.

составлять протокол об административном правонарушении, или прокурором.

С учетом изложенного проведение административного расследования по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.3 и 20.6.1 КоАП РФ, не является обязательным, а вопрос о проведении такого расследования решается лицами, указанными в части 2 статьи 28.7 КоАП РФ, при возбуждении дела об административном правонарушении в зависимости от необходимости осуществления процессуальных действий, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

Отметим, что на практике суды во всех регионах уже активно применяют статьи КоАП РФ, наказывающие за нарушение режиме самоизоляции. Например, Советский районный суд г. Казани оштрафовал Д., собиравшего на улице металлолом. А Кировский районный суд г. Казани назначил штраф в тысячу рублей 22-летнему У. Из письменных объяснений молодого человека следует, что в нарушение режима самоизоляции он находился у Дома Культуры, сидел с другом в машине и слушал музыку. Факт нарушения режима самоизоляции признал, пояснил, что давно не видел друга<sup>1</sup>. Всего по состоянию на 27 мая 2020 года в районные суды Республики Татарстан поступило 506 материалов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6.1 КоАП РФ. Из них 89 рассмотрено по существу. В 60 случаях назначены штрафы от 1000 до 3000 рублей. В 28 делах вынесены предупреждения. Один гражданин освобожден от административной ответственности в связи с малозначительностью, с объявлением устного замечания.

---

<sup>1</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 2 от 30.04.2020 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.

В результате проведения административного расследования о правонарушении административного характера выявляются реальные факты. После проведения административного расследования по ст. КоАП РФ, должностным уполномоченным лицом составляется один из двух документов: 1) протокол о привлечении к ответственности за совершение противоправного деяния, предусмотренного статьей Кодекса (статья 28.2 КоАП РФ); 2) постановление о прекращении рассмотрения дела о правонарушении административного характера (статья 24.5 КоАП РФ).

Итак, административное расследование проводится до составления протокола об административном правонарушении. Но при выявлении повода для возбуждения дела об административном правонарушении. Причем этот повод орган власти, который начал привлечение к административной ответственности, должен объяснить. В целях проведения расследования должностное лицо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. И этот факт отражает возбуждение дела. Соответственно, потенциальный нарушитель именно с этого момента имеет права и обязанности участника дела. Правомочие проводить административное расследование принадлежит органам власти в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ. Суды не проводят административное расследование. Только те лица, которые уполномочены составлять протокол об административном правонарушении.

Как показывает судебная практика, доказать необходимость расследования должен соответствующий орган. И это должны быть реальные действия, направленные на получение сведений об обстоятельствах нарушения, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

## §2. Процессуальное оформление результатов административного расследования

Еще с древних времён, когда люди только начали создавать право, они уже понимали, что всегда требуется документ, в котором это «самое право» закреплялось, и так появились первые законы. Позже люди поняли, что для защиты своих прав или наказания виновных нужно расследовать дела, и также их закреплять в документе, так появился протокол, после чего появилось понятие «процессуальное оформление результатов расследования», без которого, как и в то время, так и сейчас, невозможно представить себе административное право. Процессуальное оформление результатов административного расследования - это та самая ключевая часть, являющиеся связующей цепочкой между подготовкой к рассмотрению дела и рассмотрением самого дела. Этим всем объясняется большая актуальность темы данного исследования.

Процессуальное оформление результатов расследования - это совершение действий, связанных с составлением процессуального документа, фиксирующего окончание по административному делу - протокола. Протокол - это документ, закрепляющий обстоятельства по делу, в данном случае, об совершённом лицом административным правонарушении, после составления которого дело об административном правонарушении считается возбужденным<sup>1</sup>.

Прежде чем перейти, к содержанию протокола, требуется рассмотреть случай, когда он не составляется, к ним относятся:

1) ситуация, когда возбуждается дело об административном правонарушении постановлением прокурора;

---

<sup>1</sup> Парфёнов М.О., Сафронов В.В. Процессуальное оформление результатов административного расследования / М.О. Парфёнов и др. // Молодой ученый. - 2020. - №2. - С.38.

2) случаи, когда административное взыскание назначается без составления протокола;

3) лицо не оспаривает допущенное нарушение и наложение на него административного взыскания.

Протокол включает в себя:

- дата составления протокола;
- место составления протокола;
- должность и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;
- при наличии потерпевших и свидетелей, в протоколе обязательно указываются сведения о них;
- место совершения административного правонарушения;
- время совершения административного правонарушения;
- указание фактических обстоятельств по самому административному правонарушению;
- объяснение лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, по фактическим обстоятельствам, связанным с самим делом.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается запись в протоколе.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении. Указанные лица вправе

представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к протоколу. В случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Протокол об административном правонарушении подписывается должностным лицом, его составившим, физическим лицом или законным представителем юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, а также в случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, в нем делается соответствующая запись.

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшему вручается под расписку копия протокола об административном правонарушении. Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

В случае, 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<sup>1</sup>.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования. Срок проведения административного расследования не может превышать 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:

1) решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя - на срок не более одного месяца;

2) 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;

3) 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;

4) решением руководителя вышестоящего органа по делам о незаконной организации и проведении азартных игр - на срок до шести месяцев.

Теперь, когда рассмотрены все процессуальные действия, связанные с составлением протокола, его содержанием и сроках составления, можно

---

<sup>1</sup> Парфёнов М.О., Сафронов В.В. Процессуальное оформление результатов административного расследования / М.О. Парфёнов и др. // Молодой ученый. - 2020. - №2. - С.39.

перейти к проблемам России, связанным процессуальным оформлением результатов административного расследования.

Одна из самых главных и основных проблем, связанных с проблемами процессуальным оформлением результатов административного расследования - неправильное составление протокола. Проблема процессуального оформления результатов административного расследования, связанная с неправильным составлением протокола, базируется не только на отсутствии достаточной квалификации многих сотрудников МВД РФ, но и злоупотреблением ими своих полномочий. Неофициальная статистика говорит, что множество дел, связанных с административными правонарушениями, попросту «шьются», то есть составляются не по фактическим обстоятельствам дела, а по мнению сотрудника органов МВД РФ, то есть на деле может быть одно, а в протоколе совсем другое. В данном случае, речь идёт о том, что при анализе фактических обстоятельств и их закрепление в протоколе, имеет место «человеческий фактор», то есть его субъективное восприятие дела об административном правонарушении, что противоречит принципу «объективности» административного процесса<sup>1</sup>.

В заключение можно сделать вывод, что основная проблема процессуального оформления результатов административного расследования - не правильно составленный протокол. Согласно ст. 28.2 КоАП РФ, протокол должен содержать: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью

---

<sup>1</sup> Сайт телеканала «Дождь» [Электронный ресурс]. URL: [https://tvrain.ru/teleshows/here\\_and\\_now/pervye\\_itogi\\_pereattestatsii\\_mvd-20715/](https://tvrain.ru/teleshows/here_and_now/pervye_itogi_pereattestatsii_mvd-20715/) (дата обращения: 01.07.2020).

настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Проблема заключается в том, что данные указанные ранее отсутствуют, заполнены не правильно, либо намеренно заполнены не достоверно, из-за чего протокол считается не правильно составленным, так как в данном случае, нарушен порядок его заполнения должностными лицами<sup>1</sup>. Данная проблема, по нашему мнению, связана, с отсутствием достаточной квалификацией у отдельных сотрудников, уполномоченных составлять протокол по делу об административном правонарушении, их субъективным восприятием дела.

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

### §3. Проблемы административного расследования (по материалам судебной практики)

---

<sup>1</sup> Вальков А.П., Трусов А.И., Димитров А.Н. Проблемы законодательного регулирования административного расследования дел об административных правонарушениях / А.П. Вальков и др. // Общество и право. - 2019. - №2 (68). - С.93.

Несмотря на значимость института административного расследования для производства по делам об административных правонарушениях, на сегодняшний день следует констатировать наличие существенного количества различных проблемных аспектов осуществления данной деятельности. Об этом, в частности, говорит множество исследователей указанной сферы. При этом о проблемах говорят, как в целом<sup>1</sup>, так и в отдельных аспектах<sup>2</sup>.

Подобная ситуация обуславливает необходимость самого тщательного изучения и характеристики основных проблем административного расследования и предложения путей их решения, как способа оптимизации исследуемой процедуры.

Первоначально следует говорить о проблеме определения понятия административного расследования. Как мы уже отмечали ранее, на сегодняшний день в данной тематической сфере нет единства мнений, как законодательного и правоприменительного, так и теоретического характера. В частности, сложилось несколько точек зрения на определение понятия административного расследования, которые, не только не состыковываются друг с другом, но и во многом противоречат друг другу<sup>3</sup>. При этом нельзя забывать, что определить понятие означает установить наиболее существенные, ориентирующие и определяющие сущность признаки того или иного явления, института, отрасли. Соответственно, логично предположить тот факт, что в случае отсутствия консолидированного

---

<sup>1</sup> Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 30.04.2010 по делу № А29-12191/2009 // СПС Консультант Плюс.

<sup>2</sup> Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования / И.П. Долгих и др. // *Universum: Экономика и юриспруденция*. - 2020. - № 2 (3). - С.33-37.

<sup>3</sup> Андреев К.А. Проблемы системного анализа административного расследования в таможенных органах в оффенсолистике // *Ленинградский юридический журнал*. – 2009. – № 3 (17). – С. 123-131; Техов Д.Н. О некоторых проблемах административно-правового регулирования расследования дорожно-транспортных происшествий // *Гуманитарно-правовые аспекты развития российского общества сборник научных трудов по итогам региональной научно-практической конференции*. Краснодарский университет МВД РФ. 2017. – С. 445-451.

подхода к определению понятия административного расследования, говорить о едином понимании сущности данного процессуального института, конечно же, не приходится.

Итак, на сегодняшний день, как мы уже отмечали ранее, имеется несколько научного характера воззрений на понятия и сущность административного расследования. Его рассматривают как самостоятельную и обязательную стадию производства по делам об административных правонарушениях, как обязательный или факультативный этап той или иной стадии производства по делам об административных правонарушениях, как факультативную стадию административно-юрисдикционного процесса, как средство установления всех обстоятельств дела об административном правонарушении.

Повторимся, что в данном вопросе мы занимаем позицию, в соответствии с которой административное расследование выступает, во-первых, этапом стадии возбуждения дела об административном правонарушении, а во-вторых, носит факультативный, вспомогательный характер. В данном случае следует говорить, во-первых, о позиции законодателя, который, во-первых, достаточно четко сформулировал стадии производства по делам об административных правонарушениях, а во-вторых, установил конкретные процессуальные и правоприменительные границы данных стадий. Исходя из этого, следует делать вывод именно о четырехстадийном наполнении процедуры производства по делам об административных правонарушениях, в которые административное расследование не входит. Во-вторых, следует учитывать тот факт, что административное расследование, по своей правовой, правоприменительной природе носит именно вспомогательный, факультативный характер.

Данный институт позволяет более детально разобраться в обстоятельствах, послуживших совершению административного правонарушения, установить реально виновных лиц, зафиксировать все

аспекты с процессуальной стороны. Однако от случаев совершения преступлений, которые обладают повышенной степенью общественной опасности и, соответственно, априори необходимостью проводить именно расследование, производство по делам об административных правонарушениях не всегда наделено подобной необходимостью, а только в отдельно взятых случаях. В этой связи, проводить административное расследование необходимо только в отдельных случаях и в качестве конкретного этапа конкретной стадии, а именно возбуждения дела об административном правонарушении. Для разрешения имеющихся противоречий в сфере определения понятия и сущности административного расследования, предлагаем закрепить данное понятие в КоАП РФ, а именно в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, в следующей юридической терминологии:

«Административное расследование – это факультативный этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении, который состоит из совокупности процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции и направленных на возбуждение производства по делу, получение доказательств виновности или невиновности лица, их фиксирование и квалификацию правонарушения».

В соответствии с указанной формулировкой необходимо привести соответствующие положения Постановления Пленума № 5, касающиеся определения понятия административного расследования.

Еще одной проблемой административного расследования выступают основания его проведения. В частности, сомнения вызывает вопрос неопределенности понятия «процессуальных действий, требующих значительных временных затрат». На практике, неопределенность данной формулировки приводит к злоупотреблению со стороны должностных лиц, выступающих субъектами административного расследования, сознательному и необоснованному затягиванию производства по делу об административном правонарушении. КоАП РФ установлено, что дело об административном правонарушении возбуждается (путем составления соответствующего

протокола) незамедлительно с момента выявления факта административного правонарушения, однако в случае наличия необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела, данное решение может быть принято в срок, не превышающий двух суток с момента выявления факта совершения административного правонарушения. Соответственно, на возбуждение дела об административном правонарушении законодателем отведено двое суток с момента выявления правонарушения. В этой связи следует согласиться с А.В. Равнюшкиным, который предположил, что «именно в рассматриваемый временной период будут осуществляться процессуальные действия, требующие значительных временных затрат»<sup>1</sup>. На наш взгляд, все процессуальные действия, предусмотренные ст.ст. 26.3–26.11 КоАП РФ и применяемые в рамках одного дела, могут занять продолжительное время и производиться неоднократно. По нашему мнению, в законодательстве необходимо закрепить, что указанные в главе 26 КоАП РФ процессуальные действия являются процессуальными действиями, требующими значительных временных затрат. В этой связи полагаем возможным согласиться с предложенным И.П. Долгих и Г.М. Черняевым дополнением<sup>2</sup> ст. 28.7 КоАП РФ частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. К процессуальным действиям, требующим значительных временных затрат, относятся экспертиза, взятие проб и образцов, приобщение вещественных доказательств и документов, снятие показаний специальных технических средств, исполнение поручений и запросов, истребование сведений, необходимых для правильного разрешения дела, а также совершение иных действий, направленных на установление лиц (в том числе свидетелей и потерпевших), показания которых могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении».

---

<sup>1</sup> Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий «административное расследование» и «процессуальные действия, требующие значительных временных затрат» в административном процессе / А.В. Равнюшкин // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1 (41). – С. 42.

<sup>2</sup> Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования // Экономика и юриспруденция. – 2014. – № 2 (3). – С. 7.

Существенной проблемой рассматриваемого института является перечень административных правонарушений, по которым может быть проведено административное расследование. Следует отметить, что мнения ученых и исследователей по данному вопросу разделились. Некоторые считают, что данный перечень необходимо дополнять отдельными видами административных правонарушений<sup>1</sup>, некоторые, напротив, сокращать<sup>2</sup>, третьи авторы полагают, что необходимо вводить классификационные критерии отнесения к указанному перечню конкретных видов административных правонарушений<sup>3</sup>.

Согласимся с мнением И.П. Долгих и Г.М. Черняева, которые полагают, что «На самом деле решение рассматриваемой проблемы очевидно. Вместо того чтобы латать дыры в административном законе, запоздало реагируя на правовые прецеденты, депутатскому корпусу следовало бы разрешить проведение административного расследования во всех необходимых случаях без привязки к тем или иным объектам административно-правовой охраны»<sup>4</sup>. Это позволит в существенной степени оптимизировать процесс разрешения вопроса о начале проведения административного расследования, поставив во главу угла не казуальный характер отображения позиции законодателя, а реальную необходимость введения данного этапа на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, в связи с тем, что для того, чтобы выяснить все обстоятельства дела об административном правонарушении, необходимо

---

<sup>1</sup> Корниенко О.В. К вопросу о проблемах производства в форме административного расследования органами внутренних дел (полицией) // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права Сборник научных трудов. Под ред. А.В. Головизнина. 2018. – С. 19.

<sup>2</sup> Филиппов О.Ю., Юрицин А.Е. Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 4. – С. 127-131.

<sup>3</sup> Зорин О.Л., Бакович М.Н. Некоторые проблемные вопросы в сфере правового регулирования производства дознания, проведения разбирательства и административного расследования в военных организациях // Право в Вооруженных Силах. – 2015. – № 10. – С. 2-9.

<sup>4</sup> Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования // Экономика и юриспруденция. – 2014. – № 2 (3). – С. 9.

проведение конкретных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. В этой связи, предлагаем в части 1 статьи 28.7 КоАП РФ, после предложенного нами ранее определения административного расследования, указать:

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

Таким образом, можем сказать, что проведенное исследование позволило нам выявить следующие проблемные аспекты проведения административного расследования:

1) проблема понятия административного расследования (отсутствие четкого нормативно закрепленного понятия, которое бы раскрывало все признаки административного расследования, определяло бы его правовую природу и сущность, а также место в системе производства по делам об административных правонарушениях);

2) проблема основания проведения административного расследования (отсутствие раскрытия на нормативном уровне понятия и перечня процессуальных действий, требующих значительных временных затрат);

3) проблема перечня административных правонарушений, по которым может быть проведено административное расследование (несовершенство норм, регламентирующих и вводящих конкретные виды административных правонарушений, по которым возможно проведение административного расследования).

В целях разрешения указанных проблемных аспектов предлагаем:

Во-первых, изложить часть 1 статьи 28.7 КоАП РФ в следующей юридической терминологии:

«Административное расследование – это факультативный этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении, который состоит из совокупности процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции и направленных на возбуждение

производства по делу, получение доказательств виновности или невиновности лица, их фиксирование и квалификацию правонарушения. Административное расследование проводится в случаях осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат».

Во-вторых, дополнить часть 1 статьи 28.7 КоАП РФ содержанием следующего характера:

«К процессуальным действиям, требующим значительных временных затрат, относятся экспертиза, взятие проб и образцов, приобщение вещественных доказательств и документов, снятие показаний специальных технических средств, исполнение поручений и запросов, истребование сведений, необходимых для правильного разрешения дела, а также совершение иных действий, направленных на установление лиц (в том числе свидетелей и потерпевших), показания которых могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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

Не могут признаваться административным расследованием процессуальные действия, которые были совершены по нормам УПК РФ в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному.

2. Административное расследование проводится в случае выявления административных правонарушений в отдельных областях законодательства, перечень которых является исчерпывающим. Целью административного расследования является - выявление виновных лиц, определение степени их вины, выявление размера и степени тяжести причиненного ущерба, определение причин совершения административного правонарушения, выявление обстоятельств, смягчающих или отягчающих вину правонарушителя и т.д.

3. Сущностной предпосылкой обособления административного расследования в стадию производства по делам об административных правонарушениях является опосредуемая системой процессуальных задач функциональная самостоятельность образующих содержание административного расследования процессуальных действий, направленных на установление всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление.

4. Административное расследование вправе проводить: 1) должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, в порядке, установленном ч. 4 ст. 28.7

КоАП РФ. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования такими лицами принимается в виде определения немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ); 2) прокурор (п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается прокурором в виде постановления немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ).

5. Административное расследование является важным этапом стадии возбуждения дела об административном правонарушении. Порядок возбуждения и проведения административного расследования регулируется статьей 28.7 КоАП РФ. Часть первая указанной статьи устанавливает обстоятельства, при наличии которых допускается проведение административного расследования. Таким образом, административное расследование имеет относительную самостоятельность, оно логически взаимосвязано с этапами и другими стадиями производства по делу (результаты административного расследования влияют на дальнейший «исход» дела), имеет собственные цели и задачи, имеет определенный круг участников, имеет особый порядок реализации процессуальных действий (оформление действий протоколами, иными процессуальными актами), в отношении административного расследования установлены определенные сроки его проведения, а также завершается путем принятия итогового процессуального акта, влекущего переход дела в следующую стадию.

6. 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

немедленно после выявления совершения административного правонарушения. 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.

7. Действующий 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.

В качестве предложений сформулируем следующие:

1. Целесообразным представляется закрепление понятия «административное расследование» в КоАП РФ, а не в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, потому что в России судебная практика не является источником права, в том числе административного, а является механизмом применения административно-правовых норм. По этой причине, считаем необходимым внести изменение в ст. 28.7 КоАП РФ закрепить понятия «административное расследование». Предлагаем следующее определение: административное расследование - это самостоятельная стадия «производства по делу об административном правонарушении, выражающая совокупность процессуальных действий должностных лиц государственных органов, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, направленных на выявление обстоятельств деяния, их изучение, фиксацию, правовую квалификацию и практическое оформление, выполнение которых необходимо для получения соответствующих данных, в

целях объективного принятия решения по делу об административном правонарушении.

2. Было бы целесообразно пересмотреть процессуальные сроки при проведении административного расследования в целях устранения двусмысленного толкования и тем самым их нарушения. По результатам пересмотра привести срок производства по делам об административных правонарушениях. В частности, срок проведения административного расследования в соответствии со сроком давности привлечения к ответственности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

а) Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. - 1993. - №237; 2020. - №55.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: по сост. на 31 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1996. - №25. - Ст. 2954; Российская газета. - 2020. - № 126.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: [федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ: по сост. на 24 апреля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2001. - №52. - Ст.4921; Российская газета. - 2020. - № 92.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 31 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1; Российская газета. - 2020. - № 38.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: [федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ: по сост. на 27 декабря 2019 г.] // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 10. - Ст. 1391.
6. О прокуратуре Российской Федерации: [федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1: по сост. на 06 февраля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
7. О безопасности дорожного движения: [федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ: по сост. на 30.07.2019] // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 50. - Ст. 4873.

8. Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции: [федеральный закон от 08.07.1999 № 143-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 28. - Ст. 3476.
9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: [федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ: по сост. на 01.04.2020] // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6249.
10. О полиции: [федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: по сост. на 01 апреля 2019 г.] // Российская газета. - 2011. - №5401; 2019. - №72.
11. О внесении изменения в статью 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [федеральный закон от 02.12.2019 № 409-ФЗ] // Собрание законодательства РФ. - 2019 (часть V). - № 49. - Ст. 6968.
12. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: [указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711: по сост. на 15 сентября 2018 г.] // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2897.
13. О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автотранспортные средства: [приказ МВД РФ от 17.02.1994 № 58: по сост. на 12.09.2000] / Текст приказа официально опубликован не был.
14. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в

области безопасности дорожного движения: [приказ МВД России от 23.08.2017 № 664: по сост. на 21.12.2017] // Российская газета. - 2017. - № 232.

15. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: [приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685] / Текст приказа опубликован на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 20 октября 2017 г.
16. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: [приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205] // Опубликован на официальном интернет-портале правовой информации 04.07.2019 г. [Электронный ресурс]. - Доступ: <https://rg.ru/2019/07/08/mvd-prikaz205-site-dok.html>.
17. Кодекс Республики Татарстан об административных правонарушениях от 19 декабря 2006 г. № 80-ЗРТ (по сост. на 24 апреля 2020 г.) // Республика Татарстан. - 2006. - №256.

б) Монографии, учебники, учебные пособия:

1. Агапов А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. - М.: Юрайт, 2018. - 494 с.
2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ / А.П. Алехин и др. - М.: Зерцало-М, 2016. - 495 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. - М.: Юрайт, 2017. - 526 с.
4. Бровко И.В. Административное право / И.В. Бровко. - Ростов-на-Дону: Феникс, 2018. - 321 с.

5. Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел: учебник. Часть 2 / Ю.Н. Демидов и др. - Домодедово. ВИПК МВД России, 2016. - 335 с.
6. Зиборов О.В. Административная деятельность полиции: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / О.В. Зиборов. - М.: Юрайт, 2019. - 421 с.
7. Махина С.Н. Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования / С.Н. Махина. - Воронеж: ВГУ, 2017. - С. 45-48.
8. Мигачев Ю.И. Административное право: учебник / Ю.И. Мигачев. - М.: Юрайт, 2018. – 519 с.
9. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2018. - 386 с.
10. Сутягин А.В. Новые правила административного расследования / А.В. Сутягин. - М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2016. - 264 с.
11. Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.А. Шевченко. - М., 2015. - 38 с.

в) Статьи, научные публикации:

1. Арзуманян А.А. Административное расследование в механизме производства по делу об административном правонарушении / А.А. Арзуманян // Пробелы в российском законодательстве. - 2018. - № 2. - С.36-40.
2. Вальков А.П., Трусков А.И., Димитров А.Н. Проблемы законодательного регулирования административного расследования дел об административных правонарушениях / А.П. Вальков и др. // Общество и право. - 2019. - №2 (68). - С.93-96.
3. Глущенко П.П. Институт административного расследования в механизме государственно-управленческой деятельности / П.П.

- Глущенко // Ученые записки Санкт-Петербургского университета управления и экономики. - 2018. - №3. - С.46-51.
4. Головкин В.В. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, его стадии и участники / В.В. Головкин // Транспортное право. - 2017. - № 4. - С.27-31.
  5. Горюнов С.В., Шабанова И.К. Развитие института административного расследования: исторический обзор / С.В. Горюнов и др. // Академический вестник. - 2017. - №1(15). - С.164-169.
  6. Денисова А.Ю. Административное расследование в системе производства по делам об административных правонарушениях / А.Ю. Денисова // Вестник Белгородского юридического института МВД России. - 2019. - №5. - С.28-33.
  7. Долгих И.П., Черняев Г.М. Административное расследование: проблемы и перспективы / И.П. Долгих и др. // Законность и правопорядок в современном обществе. - 2018. - №17. - С.31-34.
  8. Долгих И.П., Черняев Г.М. О некоторых проблемах административного расследования / И.П. Долгих и др. // Universum: Экономика и юриспруденция. - 2020. - № 2 (3). - С.33-37.
  9. Карелин И.А. Проблемы административного расследования: особенности проведения административного расследования прокурором / И.А. Карелин // Крымские юридические чтения. Правонарушение и ответственность: сб. материалов науч.-практ. конф. Симферополь, 2017. - С. 96-99.
  10. Корниенко О.В. К вопросу о проблемах производства в форме административного расследования органами внутренних дел (полицией) / О.В. Корниенко // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права Сборник научных трудов. Под ред. А.В. Головизнина. 2018. – С. 17-21.

11. Мартынюк С.Н. Порядок административного расследования дорожно-транспортных происшествий / С.Н. Мартынюк // материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском Федеральном округе». Краснодарский университет МВД России. 2016. - С.18-32.
12. Масленников М.Я. Российский административно-процессуальный кодекс / М.Я. Масленников // Вестник Евразийской академии административных наук. - 2018. - №4. - С. 13-17.
13. Минибаева А.И. Проблемы административного расследования / А.И. Минибаева // Аллея науки. - 2018 - Т. 6. - № 5 (21). - С. 949-952.
14. Новичкова Е.Е. Административное расследование: проблемы, вопросы, перспективы / Е.Е. Новичкова // Юридическая наука и правоохранительная практика. - 2016. - №4 (38). - С.40-45.
15. Парфёнов М.О., Сафронов В.В. Процессуальное оформление результатов административного расследования / М.О. Парфёнов и др. // Молодой ученый. - 2020. - №2. - С.38-42.
16. Равнюшкин А.В. О нормативно-правовом закреплении понятий «административное расследование» и «процессуальные действия, требующие значительных временных затрат» в административном процессе / А.В. Равнюшкин // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1 (41). – С. 42-46.
17. Руденко А.В. Об обязательности проведения административного расследования / А.В. Руденко // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. - 2018. - № 4. - С. 181-189.
18. Самбор Н.А. Административное расследование: вопросы применения в законодательстве Украины и Российской Федерации / Н.А. Самбор // Административное право и процесс. - 2014. - № 4. - С. 75-79.

19. Степкин Р.М., Карагодин А.В., Демченко Н.В., Волков П.А. Проблемные вопросы проведения административного расследования / Р.М. Степкин и др. // Проблемы правоохранительной деятельности. - 2018. - №6. - С.61-64.
20. Татиев А.Р. Административное расследование: понятие и место в структуре производства по делам об административных правонарушениях / А.Р. Татиев // Российское право: образование, практика, наука. - 2017. - № 3. - С. 85-88.
21. Тедтоев А.С. Актуальные проблемы правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях в области безопасности дорожного движения в свете изменений действующего законодательства / А.С. Тедтоев // Мировой судья. - 2019. - № 1. - С.40-43.
22. Тюрина И.Н. Административное расследование в органах внутренних дел / И.Н. Тюрина // Полиция и общество: пути сотрудничества (к 300-летию российской полиции): сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Воронеж, 2018. - С. 226-228.
23. Черных И.А. Проблемы обеспечения законности в механизме реализации административно-правовых норм в деятельности сотрудников полиции / И.А. Черных // Актуальные проблемы административного права и процесса. - 2019. - № 2. - С. 19-24.
24. Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса / А.К. Шавлохов // Социология и право. - 2017. - № 1. - С. 63-68.
25. Шевцов А.В. Особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях имущественного характера, проводимого в форме административного расследования // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения

общественной безопасности: матер. Всерос. науч.-практ. конф. / А.В. Шевцов. - М., 2018. - С. 492-500.

г) Эмпирические материалы (судебной, следственной практики и т.д.):

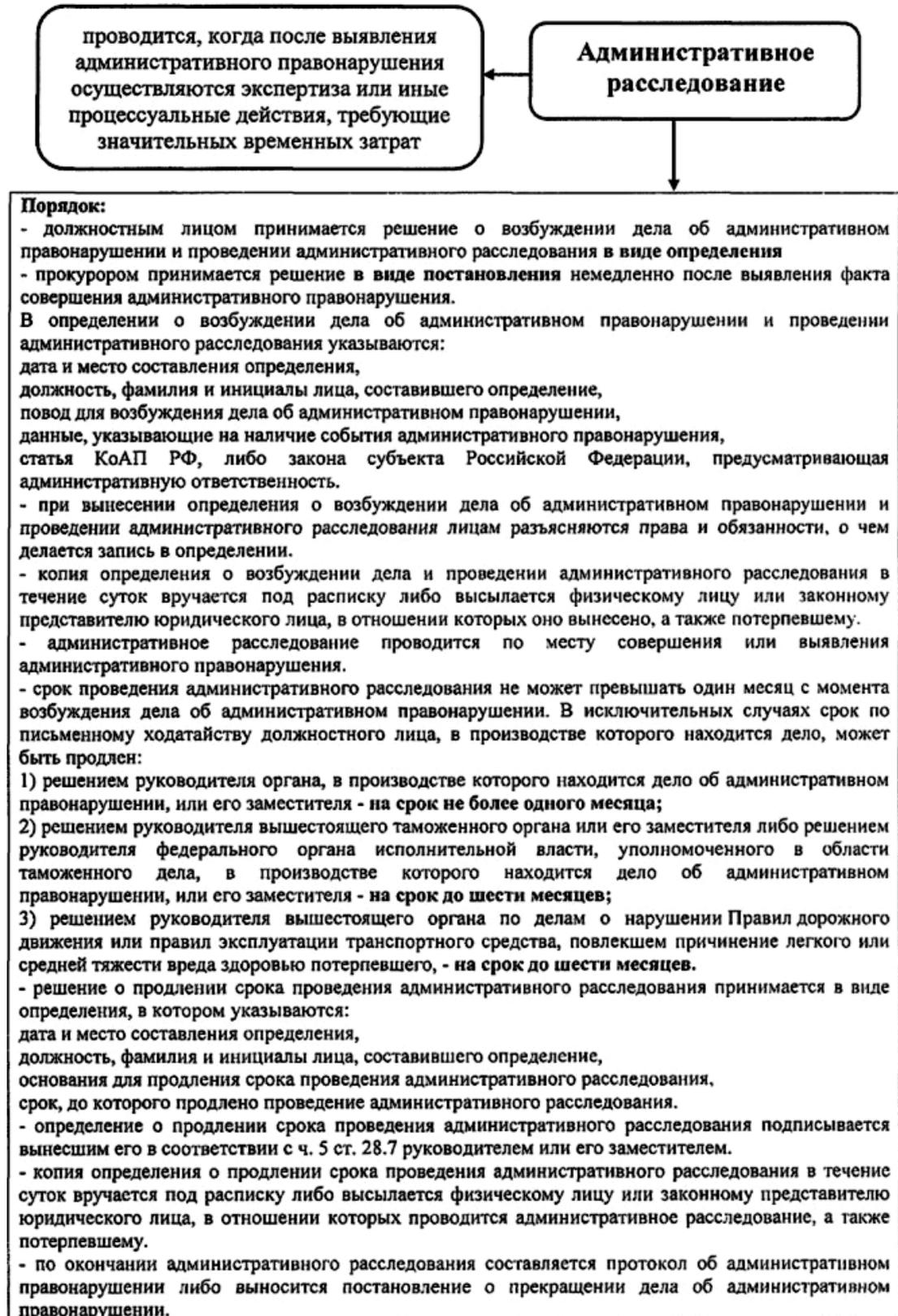
1. О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2: по сост. на 10.11.2011] // Вестник ВАС РФ. - 2003. - № 3.
2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: [постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013)] // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2005. - № 6.
3. Обзор законодательства и судебной практики ВС РФ за IV квартал 2007 года, утв. постановлением Президиума ВС РФ от 27.02.2008 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
4. Постановление Верховного Суда РФ от 30.11.2015 № 51-АД15-5 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
5. Постановление Верховного Суда РФ от 25.04.2016 № 24-АД16-1 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
6. Постановление Верховного Суда РФ от 29.06.2016 № 308-АД16-2457 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
7. Постановление Верховного Суда РФ от 11.03.2016 № 46-АД16-4 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
8. Постановление Верховного Суда РФ от 20 декабря 2016 г. № 5-АД16-254 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
9. Постановление Верховного Суда РФ от 24 июня 2016 г. № 304-АД16-6361 по делу № А70-13522/2015 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://www.consultant.ru>.
10. Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 16.05.2017 № 4а-516/2017 [электронный ресурс]. - Доступ:

- <https://rospravosudie.com>.
11. 10. Постановление Орловского областного суда от 30.06.2017 по делу № 4А-124/2017 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  12. Постановление Смоленского областного суда от 16.04.2018 № 4а-118/2018 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  13. Постановление Ставропольского краевого суда от 13.08.2018 по делу № А-876/2018 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  14. Постановление Ново-Савиновского районного суда г. Казани от 10 сентября 2019 г. по делу № 5-509/2019 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  15. Постановление Центрального района суда г. Новосибирска № 5-436/2014 от 1 декабря 2014 г. [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  16. Постановление Ленинградского районного суда Краснодарского края от 18 июня 2019 г. по делу № 5-386/2019 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.
  17. Решение Тверского областного суда от 23.05.2018 по делу № 7-120/2018 [электронный ресурс]. - Доступ: <https://rospravosudie.com>.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## Приложение 1

## Административное расследование



Статистические данные ФИС ГИБДД-М по административным материалам в области ОБДД, по которым проводилось административное расследование на примере одного из подразделений ГИБДД УМВД по Кировской области<sup>1</sup>

№ п/п	Учетные данные	2019 г.	2020 г. по состоянию на 30.08.2020 г.
1.	Количество выявленных нарушений ПДД инспекторами ДПС, без учета нарушений, выявленных с помощью ФВФ	2002	1253
2	В т.ч. возбуждено административных дел, по которым проводилось административное расследование	78	69
3.	В т.ч. по статьям		
4.	ст.12.8 ч.1 и 3 КоАП РФ	4	18
5.	ст.12.24 КоАП РФ	28	9
6.	ст.12.27 ч. 2 КоАП РФ	17	9
7.	ст.12.34 КоАП РФ	20	20
8.	ст.12.33 КоАП РФ	2	1
9.	ст.12.7 ч.1 КоАП РФ	4	5
10.	ст.12.2 ч.4 КоАП РФ	1	0
11.	ст.11.23 КоАП РФ	1	1
12.	ст.19.5 КоАП РФ	0	1

<sup>1</sup> Составлено автором.

## Алгоритм проведения административного расследования

1. Непосредственное обнаружение правонарушения или получение материалов, сообщения (заявления), которые могут являться поводом для возбуждения дела об административном правонарушении

2. Установление данных, указывающих на наличие события административного правонарушения

3. Соотнесение события административного правонарушения с областью законодательства, указанной в части 1 ст. 28.7 КоАП

4. Установление необходимости осуществления процессуальных действий, требующих значительных временных затрат

5. Вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования

6. Совершение процессуальных действий, требующих значительных временных затрат

7. Составление протокола об административном правонарушении либо вынесение постановления о прекращении производства по делу до передачи его на рассмотрение