

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 «**Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики**»

Выполнил: Ишманов Никита Юрьевич
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02-Правоохранительная деятельность
(специальность, направление обучения, № группы)
363 учебная группа

Руководитель:

Д.ю.н., профессор, начальник
кафедры АП, АД и У ОВД КЮИ МВД России
полковник полиции
(ученая степень, ученое звание, должность)
Рашид Рахимуллович Алиуллов
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент:

(должность, специальное звание)

(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: " ___ " _____ 20__ г.

Оценка _____

Казань 2022

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ. | 3 |
| ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ И МЕСТО В СТРУКТУРЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ. | 6 |
| §1. Административное расследование как процессуальная форма административно - юрисдикционной деятельности. | 6 |
| §2. Административное расследование в системе стадий производства по делам об административных правонарушениях. | 17 |
| §3. Субъекты и участники административного расследования. | 26 |
| ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ. | 36 |
| §1. Основания возбуждения, порядок и сроки производства административного расследования. | 36 |
| §2. Процессуальное оформление результатов административного расследования. | 44 |
| §3. Проблемы административного расследования. | 52 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ. | 61 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ. | 64 |

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Существенные преобразования, осуществляемые в России, отражаются на многих сферах деятельности нашего общества и государства, не является исключением и правовая система России, где постоянно обновляется, дополняется административное законодательство. Обсуждаются проблемы совершенствования и даже глубокого реформирования основных процессуальных отраслей права, а также производства по делам об административных правонарушениях, как одного из институтов административного права, в том числе, и производства, осуществляемого в форме административного расследования.

Административное расследование как составная часть производства по делам об административных правонарушениях затрагивает интересы участвующих в нем лиц. Поэтому, при построении в нашей стране демократического, правового государства является очень важным обеспечение надлежащей реализации прав и свобод, гарантий участников административного расследования.

Все это обуславливает повышенное внимание к разработке теории административного расследования, механизма его административно-правового регулирования.

Актуальность исследования различных аспектов административного расследования обусловлена необходимостью совершенствования административно - процессуального законодательства, практики его применения и разработкой теоретической базы для ныне существующей и действующей формы производства по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, теоретическое обоснование административного расследования, а также совершенствование административно - процессуального законодательства, несомненно, положительно отразятся на производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе,

практике его применения органами внутренних дел.

Степень разработанности темы исследования. При разработке темы исследования использовались общетеоретические правовые положения, которые разрабатывали: Аверьянова Т.В., Алехин А.П., Бахрах Д.Н., Бутылин В.Н., Веремеенко И.И., Галаган И.А., Еропкин М.И., Кармолицкий А.А., Килясханов И.Ш., Козлов Ю.М., Кононов А.М., Коренев А.П., Кустов А.М., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Масленников М.Я., Попов Л.Л., Салищева Н.Г., Сорокин В.Д., Стариков Ю.Н., Студеникина М.С, Тихомиров Ю.А., Цепелев В.Ф., Шергин А.П., Якимов А.Ю., Якуба О.М. и другие.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе производства по делам об административных правонарушениях связанные с проведением административного расследования, которое представляет собой юридически сложное комплексное явление, обладающее характерными признаками и специфическими чертами.

Предметом исследования являются: административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях.

Основной целью исследования является комплексное изучение правового регулирования административного расследования в механизме производства по делам об административных правонарушениях, а так же выработка путей, научное обоснование предложений и разработка теоретических и практических рекомендаций, направленных на совершенствование административного расследования как формы производства по делам об административных правонарушениях.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- рассмотреть административное расследование как процессуальную форму административно - юрисдикционной деятельности и стадию производства по делам об административных правонарушениях;
- охарактеризовать субъектов и участников административного

расследования;

- проанализировать порядок производства административного расследования и оформления его результатов;

- исследовать проблемы административного расследования.

Методологической основой исследования служит диалектический метод познания, в соответствии с которым юридические явления и понятия изучались в развитии, взаимосвязи и взаимозависимости. Кроме этого, применялись общенаучные (анализ, синтез, системный) и частнонаучные (исторический, формально-юридический) методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, действующее законодательство об административных правонарушениях, подзаконные нормативные акты по исследуемому вопросу.

Теоретическую базу (основу) исследования составили труды отечественных ученых, исследовавших различные аспекты рассматриваемой проблемы.

Эмпирическую основу исследования составила опубликованная и неопубликованная судебная практика по делам об административных правонарушениях судов Российской Федерации, обобщения и обзоры судебной практики судов субъектов РФ.

Научная значимость исследования состоит в исследовании ряда актуальных проблем, связанных с особенностями административного расследования.

Практическая значимость исследования состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего вопросы проведения административного расследования.

Структура работы определена кругом исследуемых проблем, ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ: ПОНЯТИЕ И МЕСТО В СТРУКТУРЕ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

§1. Административное расследование как процессуальная форма административно - юрисдикционной деятельности

Необходимость осуществления производства по делам об административных правонарушениях непосредственным образом связана с объективно существующими фактами совершения различных правонарушений в самых разнообразных сферах жизнедеятельности нашего общества и государства. Является достаточно очевидным факт того, что наличие большого количества самых разносторонних посягательств на охраняемые законом общественные отношения не позволяет правоприменителю одним и тем же типичным образом осуществлять определенный набор стандартных процессуальных мероприятий в процессе осуществления производства по различным делам об административных правонарушениях. Указанное обстоятельство связано с наличием у каждого конкретного дела своих индивидуальных особенностей. При этом, даже если речь идет о нарушении каких – то законодательных требований, подпадающих под признаки деяний, предусмотренных одной и той же нормой, все равно в подобных ситуациях различаются как обстоятельства совершения конкретных правонарушений, так и лица, их совершающие, а также многие иные сопутствующие факторы и условия.

Само по себе производство по делам об административных правонарушениях по своему сущностному содержанию, является достаточно многогранным, поскольку им охватывается не только процессуальная деятельность компетентных юрисдикционных органов и должностных лиц в рамках производства по конкретному делу, но также и деятельность иных уполномоченных законом органов (их должностных лиц), направленная на

выявление и обнаружение фактов совершаемых правонарушений, задержание лиц, их совершивших, составление отдельных процессуальных документов, связанных с конкретным правонарушением¹.

Являясь достаточно единообразной с формальной точки зрения, административно – юрисдикционная деятельность тем не менее связана с наличием определенных различий в процедуре выявления и последующего разрешения конкретных дел, что, безусловно, свидетельствует о разнообразных возможных проявлениях процессуальных форм рассматриваемого вида деятельности.

Какой то единой позиции в отношении общего количества различных видов производств по делам об административных правонарушениях среди специалистов в области административного права не сформировалось до настоящего времени.

В рамках ранее действовавшего законодательства отдельные ученые выделяли следующие разновидности процессуальных форм реализации рассматриваемого вида административно - юрисдикционной деятельности:

- 1) производство в органах административной юрисдикции первой инстанции;
- 2) ускоренное производство;
- 3) специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности;
- 4) производство в органах административной юрисдикции второй инстанции².

Совершенно естественно, что указанные выше различные формы производства были характерными именно для определенного этапа развития отечественного законодательства. Так, в современный период уже не

¹ Административное право: учебник для вузов / А. В. Зубач [и др.] ; под общей редакцией А. В. Зубача. М.: Юрайт, 2021. С.279.

² Руденко А.В. Вопросы реформирования института административной ответственности // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 3.

существует такой вышеуказанной формы, как специальное производство по применению административных взысканий за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности.

Таким образом, различные подходы к пониманию и выделению отдельных форм производств по делам об административных правонарушениях самым тесным образом связаны с постоянным развитием и совершенствованием не только научных взглядов, но и действующего административного законодательства.

Проведение ретроспективного анализа позволяет сделать вывод о том, что в связи с очень большим разнообразием и разносторонностью тех общественных отношений, которые охраняются административным законодательством, компетентные должностные лица и государственные органы, наделенные полномочиями на осуществление производства по делам об административных правонарушениях, достаточно часто были вынуждены сталкиваться с целым рядом процессуальных трудностей, вызванных несовершенством ранее действовавшего законодательства об административных правонарушениях и отсутствием в нем специальных процедур для тех ситуаций, которые требуют осуществления более сложных или растянутых во времени процессуальных действий для обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования всех обстоятельств совершенного правонарушения.

В связи с указанными обстоятельствами на законодательном уровне предпринимались отдельные попытки по регламентации более усложненной процедуры производства по некоторым категориям дел об административных правонарушениях по сравнению с производством по основной совокупности рассматриваемых дел.

Так, в принятом в 1999 году федеральном законе №143-ФЗ «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей

продукции»¹ его 18 статья была посвящена такой отдельной форме производства по делам об административных правонарушениях как административное расследование.

В рассматриваемой статье вышеуказанного закона содержалось законодательное предписание о том, что в случаях, когда после выявления административных правонарушений, предусмотренных статьями 3-9 данного Федерального закона, возникает необходимость производства экспертных исследований или иных, связанных со значительными временными затратами процессуальных мероприятий, компетентными должностными лицами осуществляется производство административного расследования. Здесь же законодателем устанавливался и предельный срок проведения такого расследования, составляющий один месяц с даты возбуждения дела об административном правонарушении. Предусматривалась возможность продления данного срока в исключительных случаях до двух месяцев на основании письменного ходатайства лица, осуществляющего расследование, вышестоящим должностным лицом.

Частью 2 статьи 18 вышеуказанного закона устанавливалось место проведения административного расследования: по месту совершения административного правонарушения или по месту его обнаружения. В части 3 статьи 18 содержались требования к итоговому процессуальному документу, составляемому по окончании производства расследования. Таким документом должен был являться протокол об административном правонарушении.

Из анализа вышеприведенных нормативных положений Федерального закона №143-ФЗ от 08.07.1999 г. «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» можно сделать вывод о том,

¹ 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 // Российская газета. 1999. № 133 (утратил силу).

что все основные условия для осуществления по определенной категории дел об административных правонарушениях такой формы производства как административное расследование соответствовали тем условиям, которые закреплены в ныне действующем КоАП РФ. Однако, только в КоАП РФ законодателем конкретно указано то обстоятельство, что административное расследование является одной из форм производства по делам об административных правонарушениях. В нормах же ранее действовавшего законодательства, регулировавших вопросы административного расследования, данный факт хотя и прослеживался из сущностного содержания нормативных предписаний, но не был в них конкретно определен.

Результаты проведенного исследования позволяют нам констатировать факт последовательного формирования в отечественном законодательстве и последующего закрепления в действующем КоАП РФ такой формы производства по делам об административных правонарушениях как административное расследование.

Таким образом можно констатировать, что наряду с существующей в доктрине точкой зрения на процедуру административного расследования как на одну из стадий производства по делам о совершенных административных правонарушениях, законодателем в действующем КоАП РФ нормативно закреплена отдельная форма производства в виде административного расследования. Введение данной формы связано с процессами частичной декриминализации уголовного законодательства и, как следствие, со значительным ростом количества тех административных правонарушений, рассмотрение дел о которых требует производства большого количества различных процессуальных действий, выходящих за рамки общего (обычного) производства по делам о совершенных административных правонарушениях.

Такой форме производства как административное расследование в действующем законодательстве отведена отдельная статья 28.7 КоАП РФ, в части первой которой перечислен достаточно широкий круг различных сфер общественных отношений, при посягательствах на которые процедура

производства по соответствующим делам может осуществляться в форме административного расследования. К числу подобных правонарушений законодателем отнесены: административные правонарушения в сфере антимонопольного законодательства, рекламы, проведения выборов и референдумов, противодействия и пресечения легализации (отмывания) доходов, которые получены незаконным путем, финансирования проявлений терроризма, валютного регулирования, в сфере защиты прав потребителей, налогового законодательства, таможенного регулирования, охраны окружающей природной среды, связанные с производством и оборотом этилового спирта, а также алкогольной и иной спиртосодержащей продукции ,в области пожарной безопасности, в сфере дорожного движения и транспортной безопасности.

В этой же статье действующего КоАП РФ законодателем указывается на два возможных основания для проведения по делу административного расследования, а именно:

- 1) необходимость производства по делу определенных экспертных исследований,
- 2) необходимость осуществления каких - либо иных процессуальных мероприятий и действий, которые являются трудоемкими и требуют значительного времени для их производства.

Применительно к производству экспертизы в действующем КоАП РФ содержатся специальные нормы, в которых достаточно подробно регламентируются возможные основания а также процессуальный порядок назначения и проведения экспертных исследований. Однако, применительно к иным процессуальным мероприятиям и действиям, которые требуют значительного времени для их производства, в действующей редакции КоАП отсутствуют подробные пояснения, а содержится только лишь общая их формулировка.

В связи с этим представляет научный интерес позиция отдельных исследователей, которые к числу иных процессуальных действий, требующих

значительного времени для производства, применительно к проведению административного расследования, предлагают относить такие действия и мероприятия, для проведения и последующего оформления результатов которых может потребоваться не менее двух дней¹. Подобные предложения основываются на положениях части 1 статьи 28.5 КоАП РФ устанавливающих срок для составления протокола об административном правонарушении в течение двух суток с момента выявления факта совершения административного правонарушения. Соответственно, при невозможности составления протокола в указанный срок, по мнению вышеуказанных авторов, должно проводиться административное расследование.

Таким образом, нормативное закрепление на законодательном уровне административного расследования в качестве одной из возможных форм осуществления производства по делам об административных правонарушениях и выделение конкретных сфер охраняемых законом общественных отношений, применительно к которым возможно употребление подобной формы административного производства, отчасти позволило разрешить многие ранее существовавшие проблемы в административной практике, в том числе и связанные с необходимостью проведения различного рода экспертных исследований.

В настоящее время административное расследование представляет собой одну из возможных форм производства по делам об административных правонарушениях. Производство административного расследования позволяет компетентным должностным лицам осуществить более детальное, всестороннее и исчерпывающее исследование всех фактических обстоятельств совершенного правонарушения с тем, чтобы на основе совокупности полученных и проверенных объективных данных (доказательств) суд мог принять обоснованное решение.

¹ Панова И.В. Административно - процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография. / И.В. Панова. Саратов, 2020. С.214.

Например, постановлением судьи Головинского районного суда города Москвы от 9 июля 2020 года, С. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами на срок один год три месяца.

Решением судьи Московского городского суда от 16 сентября 2020 года, постановление судьи Головинского районного суда города Москвы от 9 июля 2020 года - изменено. Указана дата совершения административного правонарушения 20 апреля 2020 года. В остальной части постановление судьи Головинского районного суда города Москвы от 9 июля 2020 года оставлено без изменения.

При рассмотрении данного дела суд кассационной инстанции отметил следующее.

Как усматривается из материалов дела, основанием для привлечения С. к административной ответственности, предусмотренной названной выше нормой послужили приведенные в постановлении судьи районного суда выводы о том, что 12 апреля 2020 года в 21 час 10 минут по адресу: <адрес> водитель С., управляя транспортным средством <данные изъяты>, государственный регистрационный знак N, совершил столкновение с транспортным средством <данные изъяты>, государственный регистрационный знак N, и в нарушение пунктов 2.5, 2.6.1 Правил дорожного движения РФ, место ДТП, участником которого он являлся, оставил.

Судья Московского городского суда по итогам разрешения жалобы, поданной С. в порядке статей 30.6 - 30.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, оставил указанное постановление без изменения.

Между тем, при подготовке к рассмотрению настоящего дела об административном правонарушении и в ходе его рассмотрения судьями районного и Московского городского суда не учтено следующее.

Исходя из положений части 1 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и правовой позиции, изложенной в абзаце 3 подпункта "а" пункта 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях", административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат, процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Таким образом, вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования не влечет обязательность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей районного суда. Это правило определения подсудности применяется лишь в том случае, если административное расследование было фактически проведено.

Из материалов настоящего дела об административном правонарушении не следует, что по делу фактически проводилось административное расследование.

Так, 20 апреля 2020 года определением инспектором ДПС ОБ ДПС ГИБДД УВД по САО ГУ МВД России по г. Москве принято решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

В этот же день составлена схема места совершения административного правонарушения, взято объяснение от потерпевшего (л.д. 4), 22 апреля 2020 года получены карточка учета транспортного средства (л.д. 7), карточка

операции с ВУ (л.д. 8), и 22 апреля 2020 года направлено извещение С. о явке для составления протокола по делу об административном правонарушении на 29 мая 2020 года (л.д. 12), 29 мая 2020 года составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 2 статьи 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении С., и материалы направлены в суд (л.д. 17).

В рассматриваемом случае, несмотря на вынесение должностным лицом административного органа определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, процессуальные действия, связанные с проведением административного расследования, по данному делу фактически не проводились. Получение вышеназванных документов, объяснения К., в данном случае не свидетельствует об административном расследовании, как таковом.

Учитывая, что в силу абзаца 6 части 3 статьи 23.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях именно к подсудности мирового судьи отнесено рассмотрение дел, указанных, в том числе, в части 1 данной статьи, и не перечисленных в абзацах 1 - 5 части 3 статьи 23.1 названного Кодекса, в том числе, в случае, если административное расследование не проводилось, дело об административном правонарушении подлежало рассмотрению мировым судьей судебного участка N 72 район Головинский г. Москвы.

Следовательно, дело об административном правонарушении рассмотрено судьей Головинского районного суда г. Москвы с нарушением правил подсудности.

Вместе с тем судья районного суда на стадии принятия дела к своему производству не дал надлежащей оценки вышеизложенным обстоятельствам,

связанным с соблюдением подсудности настоящего дела, приняв его к своему производству¹.

Процедура административного расследования, как одна из возможных форм производства по делам об административных правонарушениях, может быть рассмотрена по отношению к самому производству как часть от целого. С учетом указанного, данная форма производства по делам об административных правонарушениях направлена, в первую очередь, на исполнение задач, стоящих перед самим производством в целом и законодательно закрепленных в ст.24.1 КоАП РФ, а именно: на своевременное обеспечение всестороннего, полного и объективного выяснения всех обстоятельств каждого конкретного дела, разрешение данного дела в соответствии с действующим законом, обеспечение последующего исполнения вынесенного по делу постановления, а так же на выявление тех причин и условий, которые способствовали совершению тех или иных административных правонарушений².

В тоже время, у административного расследования как отдельной формы производства по делам об административных правонарушениях имеется и ряд частных (присущих данной форме производства) задач, к числу которых по нашему мнению могут быть отнесены следующие: более тщательное установление всех фактических обстоятельств расследуемого дела, обнаружение и последующее процессуальное закрепление доказательств, которые будут использованы для последующего объективного рассмотрения дела и принятия по нему правильного решения, обеспечение законности при производстве расследования, профилактическое воздействие на лицо, совершившее правонарушение и некоторые другие, более узкие и предметные задачи, которые непосредственным образом вытекают из

¹ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28.03.2022 № 16-1756/2022 - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

² Арзуманян А.А. Административное расследование как административно-принудительный процесс // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 3 (70). С. 55.

вышеперечисленных.

§2. Административное расследование в системе стадий производства по делам об административных правонарушениях

При характеристике имеющихся в юридической литературе подходов относительно наименования и количества стадий, следует особо отметить то обстоятельство, что самое большое количество из опубликованных работ было в той или иной степени посвящено именно производству по делам об административных правонарушениях. Данное обстоятельство легко объяснимо, поскольку указанная разновидность административного производства является наиболее урегулированной с нормативно – правовом плане по сравнению с иными другими административными производствами. Тем не менее, даже применительно к производству по делам об административных правонарушениях среди различных исследователей отсутствует какая – то единая позиция в вопросе определения общего количества стадий данного производства, их наименования и возможных критериев для отграничения данных стадий друг от друга.

Из анализа имеющихся научных публикаций можно сделать вывод, что среди исследователей отсутствует единство мнений в вопросе в том, какую из стадию следует признать первоначальной в процедуре производства по делам об административных правонарушениях. Целый ряд авторов занимает позицию, что начальной стадией производства является стадия возбуждения дела об административном правонарушении. Другие исследователи рассматривают в качестве первоначальной и исходной стадии административное расследование¹.

Несомненным является то обстоятельство, что процесс производства по делам об административных правонарушениях просто нельзя себе представить

¹ Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2021. № 1 (27). С. 65.

без принятия решения о возбуждении соответствующего административного дела. Именно процедура возбуждения дела играет определяющую роль для всего последующего хода осуществления производства по делу об административном правонарушении. При этом, надлежащее осуществление предварительного сбора и первоначального исследования материалов, которые могут иметь доказательственное значение применительно к совершенному административному правонарушению и к характеристике личности правонарушителя, является одной из гарантий для последующего объективного и правильного разрешения административного дела. Возможные же недостатки предварительно проведенной проверки могут повлечь за собой либо необоснованное по своей сути прекращение дела, либо принятие по нему такого решения, последующее исполнение которого становится фактически невозможным.

Из анализа современного законодательства можно сделать вывод о том, что законодателем непосредственно в разделе IV и V действующего КоАП РФ¹ нормативно закреплены следующие стадии:

- 1) возбуждение дела об административном правонарушении (глава 28 КоАП РФ);
- 2) рассмотрение дела об административном правонарушении (глава 29 КоАП РФ);
- 3) пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (глава 30 КоАП РФ);
- 4) исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (раздел V КоАП РФ).

Вызывает некоторое недоумение позиция законодателя, который вынес последнюю стадию, связанную с исполнением постановлений по делам об административных правонарушениях, за пределы посвященного стадиям

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 16.04.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

раздела IV КоАП РФ, и поместил ее в отдельном V разделе кодекса.

Таким образом, сам законодатель первоначальную стадию производства называет стадией возбуждения дела об административном правонарушении. Не умаляя степени важности процедуры возбуждения дела об административном правонарушении и производства предварительной (первоначальной) проверки фактических обстоятельств совершенного деяния, можно отметить следующее. С одной стороны, по своей юридической природе и сущностному назначению данная стадия сходна с аналогичной стадией уголовного судопроизводства, но, с другой стороны, она довольно значительно отличается от уголовно-процессуального порядка возбуждения уголовного дела по степени сложности соответствующих процедур.

Достаточно большое распространение в литературе по административному праву поучила позиция тех авторов, которые рассматривают стадию возбуждения дела об административном правонарушении в качестве первоначального этапа собственно производства по делам об административных правонарушениях (административно - юрисдикционного процесса)¹. Так, из анализа практики привлечения к административной ответственности следует, что, после получения первоначального сообщения о совершенном административном правонарушении компетентные органы (их должностные лица) организуют проведение проверки данного сообщения, в процессе осуществления которой устанавливаются как наличие самого факта совершения противоправного деяния, так и иные фактические обстоятельства, имеющие отношение к его совершению. В ходе проверки дается юридическая оценка совершенному деянию, принимаются меры к установлению личности лиц, причастных к его совершению, и выявляются сведения, которые могут быть использованы в качестве доказательств виновности указанных лиц в совершении административного правонарушения.

¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РФ-Пресс, 2021. С.287.

Если обратиться к тем задачам производства по любому делу об административном правонарушении, которые непосредственным образом изложены в статье 24.1 КоАП РФ, то следует указать, что каждое из дел об административном правонарушении в обязательном порядке должно соответствовать критериям всесторонности, полноты, объективности и своевременности его разрешения. Между тем, практическая реализация подобной задачи напрямую зависит от того, насколько полным образом были установлены относящиеся к делу фактические данные, которые были получены в процессе производства по делу первичных действий, то есть, по сути, в результате проведенного по делу расследования.

В связи с вышеприведенными доводами напрашивается достаточно очевидный вывод о том, что если по какому – либо делу не проводится административное расследование, то значит и не выполняются надлежащим образом те задачи, которые поставлены перед производством по делам об административных правонарушениях. Данный вывод находит свое подтверждение и в конкретных нормах действующего КоАП РФ.

Так, в положениях части 2 ст.28.5 действующего КоАП РФ указывается о том, что в случаях, которые требуют выяснения каких - либо дополнительных фактических обстоятельств дела или сведений о физическом либо юридическом лице, в отношении которых принимается решение о возбуждении дела, протокол о совершении лицом административного правонарушения должен быть составлен в течение двух суток начиная с момента выявления совершенного административного правонарушения. Из указанной формулировки сразу же следует закономерный вопрос, каким образом должна называться деятельность компетентного должностного лица, которая осуществляется им в рамках дела об административном правонарушении по установлению и закреплению вышеуказанных обстоятельств в течение двух суток до составления протокола?

Кроме того, статьей 26.1 КоАП РФ предусматривается достаточно обширный и конкретный перечень, включающий в себя семь обстоятельств,

которые подлежат установлению и доказыванию по каждому делу о совершенном административном правонарушении.

Также, отдельная глава 26 КоАП РФ посвящена доказательствам и доказыванию (включая предмет доказывания и оценку доказательств). Данное обстоятельство также наводит на вопрос о том, в процессе чего должны осуществляться процессуальные действия, связанные со сбором, исследованием и последующей оценкой полученных доказательств?

И, наконец, пункт 5 статьи 29.1 КоАП РФ предусматривает обязанность для компетентных органов и должностных лиц при подготовке ими к рассмотрению по существу дела о совершенном административном правонарушении разрешить вопрос о достаточности (недостаточности) имеющихся в материалах дела фактических данных для принятия законного и обоснованного решения. Другими словами, должно быть установлено, насколько полно и процессуально законно получены доказательства по подлежащему рассмотрению делу в рамках производства по данному делу на более ранних стадиях?

С учетом совокупности вышеуказанных обстоятельств можно сделать вывод о том, что в рамках первоначальной стадии производства по делу должны осуществляться процессуальные мероприятия, направленные как на установление всех обстоятельств данного дела, так и на их фиксацию в установленном порядке и квалификацию содеянного. Иными словами, указанная стадия административного производства представляет из себя по своей юридической сущности процедуру административного расследования по делу о совершенном административном правонарушении. Либо, выражаясь иначе, административное расследование должно проводиться во всех без исключения случаях и по фактам совершения любых деяний, подпадающих под признаки административного правонарушения.

Таким образом, мы придерживаемся позиции тех исследователей, которые считают более правильным в юридическом и терминологическом смысле первоначальную стадию производства по делам о совершенных

административных правонарушений именовать стадией административного расследования¹.

Нам представляется, что в целях приведения в соответствие имеющихся практических потребностей и нормативных положений законодательства об административных правонарушениях, было бы целесообразным внесение изменений в действующий КоАП РФ, в соответствии с которыми в качестве первоначальной стадии производства по делам о совершенных административных правонарушениях была бы указана стадия административного расследования. Сразу же хотим оговориться, что данную стадию не следует путать и отождествлять с соответствующей формой производства по делам о совершенных административных правонарушениях.

По нашему мнению, подобный подход к интерпретации процедуры административного расследования позволит как в теории так и на практике наиболее объективным образом отразить сущность процессуальной деятельности компетентных органов и их должностных лиц, вовлеченных в осуществление производства по делам о совершенных административных правонарушениях.

Также считаем, что те авторы, которые выделяют в качестве первоначальной стадии производства по делам о совершенных административных правонарушениях стадию возбуждения дела, допускают некоторые процессуальные неточности при характеристике ими самого административного расследования. При подобном подходе под административным расследованием, как правило, понимается определенная совокупность административно - процессуальных действий и иных мероприятий, производство которых требуется для получения каких – то дополнительных данных и материалов, имеющих значение для объективного и обоснованного принятия решения о возбуждении дела о конкретном административном правонарушении.

¹ Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2021. № 1 (27). С. 73.

Как нам представляется, в качестве цели административного расследования выступает не только разрешение вопроса о возбуждении административного дела, но и проведение всестороннего, полного и объективного исследования всех фактических обстоятельств конкретного дела уполномоченным государственным органом (его должностными лицами) для того, чтобы на основании полученных, задокументированных и проверенных доказательств компетентный орган мог принять по данному делу решение в соответствии с действующим законодательством. При этом, административное расследование должно осуществляться уже в рамках возбужденного дела о конкретном административном правонарушении, в противном случае процедура сбора и получения каких - либо сведений будет незаконной и выходящей за рамки собственно производства по делам об административных правонарушениях.

Подобный вывод поддерживается и судебной практикой.

Например, постановлением мирового судьи судебного участка № 92 района Отрадное г. Москвы от 1 сентября 2021 года, оставленным без изменения решением судьи Бутырского районного суда г. Москвы от 3 ноября 2021 года, П. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 12.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок один год шесть месяцев.

В жалобе, поданной во Второй кассационный суд общей юрисдикции, П. просил отменить названные судебные акты, состоявшиеся в отношении него по данному делу.

Как усматривается из представленных материалов, 29 мая 2021 года в 03 часа 03 минуты на 15 км автодороги Р404 Тюмень-Тобольск-Ханты-Мансийск водитель П., управляя транспортным средством <данные изъяты>, государственный регистрационный знак N, с признаками опьянения,

указанными в пункте 3 Правил, в нарушение пункта 2.3.2 Правил дорожного движения не выполнил законное требование уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В связи с наличием признаков опьянения (запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи) должностным лицом ГИБДД в порядке, предусмотренном Правилами, П. было предложено пройти освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, от прохождения которого он отказался.

При рассмотрении данного дела судебная коллегия отметила следующее.

Как следует из материалов дела, все процессуальные действия проведены и соответствующие документы: протокол об отстранении от управления транспортным средством; акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения; протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составлены в один день. ДД.ММ.ГГГГ составлен протокол об административном правонарушении.

Изложенное свидетельствует о том, что, несмотря на вынесенное определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, последнее по настоящему делу фактически не проводилось, никаких действий, требующих значительных временных затрат, должностными лицами не совершалось, вследствие чего настоящее дело правомерно рассмотрено мировым судьей¹.

Среди исследователей в области административно - процессуальной деятельности, которые рассматривают административное расследование в качестве первоначальной стадии всего производства по делам о совершенных административных правонарушениях, также существуют несколько различающиеся позиции относительно самого понятия рассматриваемой

¹ Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22.04.2022 № 16-3032/2022. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

стадии. Тем не менее, следует отметить что все эти различающиеся определения по своей сути принципиально схожи между собой.

Мы придерживаемся мнения, в соответствии с которым первая стадия следующим образом определяется следующим образом: административное расследование - это необходимая процессуальная стадия и деятельность правоприменительных субъектов по установлению административного правонарушения и виновных лиц, обеспечению правомерного привлечения их в качестве административных правонарушителей (обвиняемых) по установлению всех обстоятельств и составлению протокола об административном правонарушении для создания предпосылок решения процессуальных задач при реализации законов об административной ответственности¹.

Принципиальная важность и значение административного расследования заключается в том, что на данной стадии производства создаются необходимые и обоснованные предпосылки для возможного применения в отношении виновного лица какой - либо из мер административно - принудительного воздействия. Кроме этого, на указанной стадии разрешается целый ряд иных вопросов, в том числе и о возможности отказа от применения к правонарушителю мер административного наказания.

Непосредственно в самом административном расследовании выделяют последовательные этапы его проведения, такие как: возбуждение дела об административном правонарушении, установление всех необходимых фактических обстоятельств происшествия, документирование и оформление результатов расследования, направление дела для рассмотрения по существу в соответствии с подведомственностью. Проведение подобной классификации основывается на признании процедуры административного расследования в качестве первоначальной стадии всего производства, а возбуждения дела - в

¹ Маслов И.А. Административное расследование по делу об административном правонарушении // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2021. № 6. С. 79.

качестве одного из этапов данной стадии.

Таким образом, изучение имеющихся в литературе теоретических позиций, анализ нормативных положений действующего законодательства и материалов правоприменительной практики позволяют выделить следующие пять этапов, которые включает в себя стадия административного расследования:

- 1) принятие процессуального решения о проведении по делу административного расследования;
- 2) установление всех необходимых фактических обстоятельств происшествия;
- 3) приостановление производства административного расследования;
- 4) процессуальное документирование и оформление результатов расследования;
- 5) направление дела для рассмотрения по существу в соответствии с подведомственностью.

§3. Субъекты и участники административного расследования

Сущностная характеристика административного расследования, как одной из форм производства по делам об административных правонарушениях, не будет полной без рассмотрения субъектов и иных участников данного вида производства. В общей теории права вопросы, связанные с его субъектами, не находят однозначного разрешения, так как окончательное определение конкретного круга субъектов тех или иных правовых отношений является задачей соответствующей отрасли юридической науки.

В процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях между различными участниками данного вида производства возникают соответствующие административно - процессуальные отношения.

Нельзя не согласиться с имеющимся в научной литературе мнением, в соответствии с которым под субъектами административно-процессуальной

деятельности следует понимать как те органы (и их должностные лица), в отношении которых у другого участника соответствующего административного дела (физического лица) имеются какие – либо заявления о наличии определенных притязаний или существуют какие - либо обязанности, так и компетентные государственные органы (и их должностные лица), уполномоченные на рассмотрение соответствующих административных дел и принятие при возникновении необходимости тех или иных мер государственного принуждения в порядке административного производства¹. В этой связи следует проводить различие между участниками административных дел и инстанциями, разрешающими данные дела по существу.

Не случайно сам законодатель определяет участников производства по делам об административных правонарушениях, регламентирует их права и обязанности в главе 25 КоАП РФ, но при этом выносит в другую отдельную главу 23 КоАП РФ судей, компетентные органы и должностных лиц, которые уполномочены на рассмотрение дел об административных правонарушениях, и также в отдельной статье 28.3 КоАП РФ перечисляет должностных лиц, наделяемых полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях.

Даже из самих названий вышеуказанных глав и статей действующего КоАП РФ с очевидностью следует, что законодателем проводится разграничение между участниками производства по делам об административных правонарушениях и компетентными должностными лицами, которые уполномочены на принятие решений о привлечении к административной ответственности, а так же отдельно выделяются судьи, органы и должностные лица, уполномоченные на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

В научной литературе все возможные участники производства по делам

¹ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2019. С.39.

об административных правонарушениях подразделяются на несколько следующих групп:

1) государственные органы и компетентные должностные лица, наделенные в установленном законом порядке полномочиями на принятие властных актов, составление правовых документов и определяющие движение и судьбу конкретного административного дела;

2) физические лица, у которых имеются определенные личные интересы в деле об административном правонарушении: лица, привлекаемые к административной ответственности, потерпевшие и их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители организаций, адвокаты);

3) лица и органы, призванные содействовать осуществлению производства по делу (свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые);

4) иные лица и органы, тем или иным образом способствующие исполнению вынесенных постановлений и профилактике совершения правонарушений¹.

Производством административного расследования занимаются компетентные должностные лица органов государственного управления различных уровней (исполнительной власти), наделенные таким правом в соответствии с действующим законодательством.

Правом на рассмотрение дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, и принимать решения по таким делам предоставлено исключительно судьям, причем, как правило, районных судов (исключение составляют ситуации с некоторыми специальными субъектами ответственности, то есть правонарушения, совершенные юридическими

¹ Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. С.296.

лицами и индивидуальными предпринимателями, решения по которым принимают судьи арбитражных судов, а так же дела в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, решения по делам о которых принимают судьи гарнизонных военных судов).

Например, как следует из материалов дела, 5 ноября 2019 года участковым уполномоченным полиции ОП № 1 УМВД России по городу Архангельску на основании статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях вынесено определение о возбуждении в отношении Н. дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и проведении административного расследования.

27 мая 2020 года участковым уполномоченным полиции ОП № 1 УМВД России по городу Архангельску составлен протокол 29 АК N 456147 об административном правонарушении в отношении в отношении Н., из которого следует, что 23 октября 2019 года около 11 часов 10 минут Н., находясь у дома 30 по ул. Деревообделочников в г. Архангельске, в ходе конфликта причинила побои Б., проживающему по адресу: <адрес>, а именно: кидала в него поленья, после чего не менее трех раз ударила Б. поленом по голени левой ноги, от чего он испытал физическую боль. Н. схватила Б. за правое ухо, от чего он испытал физическую боль. В соответствии с актом N 77 судебно-медицинского освидетельствования вред, причиненный Б., расценивается как повреждения, не причинившие вреда здоровью человека.

27 мая 2020 года протокол 29 АК N 456147 и другие материалы дела поступили мировому судье судебного участка N 8 Ломоносовского судебного района г. Архангельска, определением которого протокол и приложенные к нему материалы дела об административном правонарушении были приняты к производству.

Постановлением мирового судьи судебного участка N 8 Ломоносовского судебного района г. Архангельска от 27 мая 2020 года, оставленным без изменения решением судьи Ломоносовского районного суда г. Архангельска

от 7 августа 2020 года, Н. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5000 рублей.

При рассмотрении данного дела кассационная инстанция отметила следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют, в том числе, относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела.

В силу пункта 5 части 1 статьи 29.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешается, в том числе, вопрос о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции судьи, органа, должностного лица, к которым протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе судьи, состава коллегиального органа, должностного лица.

Между тем, дело принято к производству мировым судьей судебного участка N 8 Ломоносовского судебного района г. Архангельска и рассмотрено без учета вышеуказанных положений закона. При этом, судьей районного суда, уполномоченным при подготовке дела к рассмотрению дела решить вопрос о фактическом проведении (не проведении) административного расследования и передаче дела мировому судье на основании пункта 5 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, соответствующее определение не выносилось.

При таких обстоятельствах, дело было рассмотрено мировым судьей, не имевшим полномочий на рассмотрение настоящего дела, что является

существенным нарушением процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, и свидетельствует о несоблюдении установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

Судьей Ломоносовского районного суда г. Архангельска оценка указанным обстоятельствам не дана.

С учетом изложенного, состоявшиеся по делу судебные акты нельзя признать законными, поскольку при их вынесении были допущены существенные нарушения процессуальных требований, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело и влечет отмену вынесенных по делу решений¹.

Согласно положениям части 2 статьи 28.7 КоАП РФ решение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении с целью последующего проведения административного расследования находится в компетенции тех должностных лиц, которые уполномочены действующим законодательством на составление протоколов об административных правонарушениях (ст. 28.3 КоАП РФ).

Прежде чем анализировать административное законодательство о субъектах административного расследования обратимся к определению должностного лица. Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ дает следующее определение должностному лицу: «под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления,

¹ Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2022 № 16-359/2022(16-6516/2021). - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации». Из анализа примечания к ст. 2.4 КоАП РФ, следует, что лица, указанные в нем, в том случае если они несут административную ответственность за совершенное ими правонарушение, являются специальными субъектами административной ответственности.

Анализируя ст. 28.3 КоАП РФ, то есть тех должностных лиц, которые в соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ принимают решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, необходимо отметить, что ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ содержит исчерпывающий перечень органов административной юрисдикции, должностные лица которых уполномочены принимать решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, а так же составлять протоколы об административном правонарушении.

На основании изложенного, в качестве субъектов административного расследования можно определить должностных лиц органов административной юрисдикции, на основании и в соответствии с законом, принимающих решения о возбуждении дела об административном правонарушении и проводящих административное расследование, то есть должностных лиц компетентных органов, проводящих все необходимые действия процессуального характера, по результатам которых составляется протокол об административном правонарушении либо постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в главе 25 указывает следующих участников производства по делам об административных правонарушениях:

лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

потерпевший;

законные представители физического лица;
законные представители юридического лица;
защитник и представитель;
свидетель;
понятой;
специалист;
эксперт;
переводчик;
прокурор.

Но, помимо указанных в главе 25 КоАП РФ участников в деле участвуют и должностные лица компетентных органов, осуществляющие административное расследование.

Рассмотрев законодательство об административных правонарушениях мы можем выделить лиц, участвующих в административном расследовании, на основании чего представляется возможным дать им следующую классификацию:

Субъекты административного расследования, к числу которых относятся: а) компетентные должностные лица, которым согласно ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ предоставлено право на принятие решений о возбуждении дел об административных правонарушениях и проведение по таким делам административного расследования; б) прокурор.

Участники административного расследования, к числу которых относятся: а) лица, имеющие личную заинтересованность в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: лица, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшие по таким делам; б) лица, которые в силу закона или по договору защищают либо представляют интересы других лиц в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: законные представители физических или юридических лиц, защитники и представители; в) иные

участники, вовлеченные в процедуру административного расследования, а именно: свидетели, понятые, специалисты, эксперты, переводчики.

Вывод по главе: таким образом, нормативное закрепление на законодательном уровне административного расследования в качестве одной из возможных форм осуществления производства по делам об административных правонарушениях и выделение конкретных сфер охраняемых законом общественных отношений, применительно к которым возможно употребление подобной формы административного производства, отчасти позволило разрешить многие ранее существовавшие проблемы в административной практике, в том числе и связанные с необходимостью проведения различного рода экспертных исследований.

Мы придерживаемся позиции тех исследователей, которые считают более правильным в юридическом и терминологическом смысле первоначальную стадию производства по делам о совершенных административных правонарушениях именовать стадией административного

Изучение имеющихся в литературе теоретических позиций, анализ нормативных положений действующего законодательства и материалов правоприменительной практики позволяют выделить следующие пять этапов, которые включает в себя стадия административного расследования: 1) принятие процессуального решения о проведении по делу административного расследования; 2) установление всех необходимых фактических обстоятельств происшествия; 3) приостановление производства административного расследования; 4) процессуальное документирование и оформление результатов расследования; 5) направление дела для рассмотрения по существу в соответствии с подведомственностью.

По результатам рассмотрения положений действующего законодательства об административных правонарушениях можно предложить следующую видовую классификацию всех лиц, тем или иным образом вовлеченных в процедуру административного расследования.

Субъекты административного расследования, к числу которых относятся:

а) компетентные должностные лица, которым согласно ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ предоставлено право на принятие решений о возбуждении дел об административных правонарушениях и проведение по таким делам административного расследования;

б) прокурор.

Участники административного расследования, к числу которых относятся:

а) лица, имеющие личную заинтересованность в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: лица, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшие по таким делам;

б) лица, которые в силу закона или по договору защищают либо представляют интересы других лиц в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: законные представители физических или юридических лиц, защитники и представители;

в) иные участники, вовлеченные в процедуру административного расследования, а именно: свидетели, понятые, специалисты, эксперты, переводчики.

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

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

В качестве фактического основания для принятия решения о возбуждении дела и производстве по данному делу административного расследования выступает факт совершения определенным лицом противоправного деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения. Однако одного только фактического основания недостаточно, необходимо наличие также и процессуального основания. Иначе говоря, необходимо наличие процессуального повода в соответствии с которым компетентное должностное лицо принимает решение о возбуждении дела и последующем проведении по данному делу административного расследования.

С правовой точки зрения любой предусмотренный законом повод должен повлечь за собой начало публичной деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц, связанной с соответствующим реагированием на поступивший сигнал о совершенном правонарушении, и выражающейся в разрешении вопроса о необходимости возбуждения дела и проведении по нему административного расследования¹.

В соответствии со ст.28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

¹ Панова И.В. Административно - процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография. / И.В. Панова. Саратов, 2020. С.96.

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

3) сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27 и статьей 14.52 настоящего Кодекса);

4) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

5) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в случаях, предусмотренных пунктом 4 настоящей части, транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

При этом, в указанной норме определяются также конкретные поводы для возбуждения дел об отдельных правонарушениях в сфере предпринимательской деятельности, предусмотренных главой 14 КоАП РФ, и некоторых иных составов административных правонарушений (например, предусмотренных ст. 8.35, 8.37 КоАП РФ).

Также действующим КоАП РФ в его статье 24.5 предусмотрены отдельные обстоятельства, наличие которых исключает возможность дальнейшего производства по делу об административном правонарушении. Перечень данных обстоятельств полностью распространяется и на процедуру

административного расследования, как на одну из возможных форм всего производства по делам о совершенных административных правонарушениях.

Одним из требований действующего законодательства является проведение административного расследования компетентным органом, располагающимся по месту совершения или по месту выявления подлежащего расследованию правонарушения. Отступление от требований КоАП РФ в части соблюдения территориальной подведомственности расценивается в практической деятельности в качестве нарушения закона, влекущего за собой возможность отмены результатов проведенного расследования.

Например, как следует из протокола об административном правонарушении от 1 мая 2021 года 12 АА 978775, П. являясь гражданином Российской Федерации, имеющим постоянное место жительства на территории Российской Федерации, 1 мая 2021 года в 18 часов 40 минут на 62 км автодороги Йошкар-Ола - Зеленодольск Звениговского района в нарушение пункта 1 Основных положений управлял транспортным средством марки "HONDA Elysion", государственный регистрационный знак N, не зарегистрированным в установленном порядке на территории Российской Федерации (зарегистрированным на территории Республики Армения).

Вышеуказанные обстоятельства послужили основаниям для привлечения П. постановлением должностного лица административного органа от 5 мая 2021 года к административной ответственности по части 1 статьи 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

П. не соглашаясь с постановлением о привлечении его к административной ответственности по указанной норме, обратился с жалобой в Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл.

Из материалов дела следует, что 1 мая 2021 года определением инспектора ДПС ОСБ ГИБДД возбуждено дело об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Определением должностного лица административного органа от 3 мая

2021 года в удовлетворении ходатайства П. о передаче дела по месту его жительства отказано со ссылкой на части 4 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с проведением по делу административного расследования.

Определением судьи Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл от 2 июня 2021 года жалоба П. на постановление должностного лица передана на рассмотрение в Звениговский районный суд Республики Марий Эл. Принимая данное решение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности со ссылкой на положения части 1 статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья исходил из тех обстоятельств, что правонарушение совершено по адресу: 62 км а/д Йошкар-Ола-Зеленодольск, находящегося на территории Звениговского муниципального района Республики Марий Эл.

Судьей Звениговского районного суда Республики Марий Эл 19 августа 2021 года дело рассмотрено по существу. Судья Верховного Суда Республики Марий Эл с выводами судьи районного суда согласился.

Кассационная инстанция не согласилась с выводами нижестоящих судов и указала следующее. Из материалов дела следует, что местом рассмотрения должностным лицом - инспектором ДПС ОСБ ДПС ГИБДД МВД по Республике Марий Эл дела об административном правонарушении и местом проведения административного расследования является: <данные изъяты>.

Данный адрес относится к юрисдикции Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл.

Судьей Йошкар-Олинского городского суда Республики Марий Эл при передаче дела по подсудности вышеуказанные обстоятельства оставлены без внимания, оценка определению о проведении по делу административного расследования, с учетом положений пункта 4 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не дана.

При таких обстоятельствах определение Йошкар-Олинского городского суда от 2 июня 2021 года, решение судьи Звениговского районного суда

Республики Марий Эл от 19 августа 2021 года, решение судьи Верховного суда Республики Марий Эл от 20 октября 2021 года, вынесенные в отношении П., подлежат отмене.

Дело по жалобе П. на постановление инспектора ДПС ОСБ ДПС ГИБДД МВД по Республике Марий Эл от 5 мая 2021 года по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подлежит направлению в Йошкар-Олинский городской суд Республики Марий Эл¹.

В действующем законодательстве (ч.5 ст.28.7 КоАП РФ) установлен конкретный срок производства административного расследования, который составляет один календарный месяц с даты принятия решения о возбуждении дела. Здесь же содержится оговорка, что исключительных случаях допускается продление указанного месячного срока вышестоящим по отношению к проводящему расследование должностным лицом не более чем на один месяц. По отдельным категория дел, связанным с нарушениями таможенного законодательства, продление данного срока допускается руководителем вышестоящего таможенного органа не более чем до шести месяцев. При необходимости продления срока расследования соответствующее должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, выносит об этом мотивированное ходатайство перед вышестоящим должностным лицом.

Например, при рассмотрении одного из дел кассационная инстанция отметила следующее.

1 июля 2021 года должностным лицом было вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

¹ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2022 № 16-2189/2022 - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

1 августа 2021 года должностным лицом было вынесено определение о продлении срока проведения административного расследования, до 1 сентября 2021 года, в связи с неполучением результатов по запросу.

При поступлении дела в районный суд судьей Панинского районного суда Воронежской области вынесено определение от 20 августа 2021 года, из которого следует что, фактически административное расследование не проводилось, процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, не выполнялись, все доказательства по настоящему делу, кроме справки о результатах химико-токсикологических исследований (что не является заключением эксперта) получены 01 июля 2021 года, то есть в день совершения административного правонарушения.

Из абзаца 11 пункта 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 года N 20 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" следует, что химико-токсикологическое исследование биологического объекта, осуществляемое в рамках медицинского освидетельствования на состояние опьянения, является одним из элементов процедуры проведения такого освидетельствования, в связи с чем не может расцениваться как проведение по делу об административном правонарушении административного расследования.

При таких обстоятельствах, вопреки доводам жалобы, судья районного суда пришел к правильным выводам о направлении дела об административном правонарушении мировому судье.

Указание в жалобе на то, что определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования от 1 июля 2021 года инспектором ОГИБДД Х. не предъявлялось, а копия данного определения направлена ему не в течение трех суток, а спустя три дня; а также на то, что определение о продлении срока

проведения административного расследования от 1 августа 2021 года вынесено неуполномоченным должностным лицом, не могут быть признаны обоснованными, и не влекут признание незаконными приобщенных к материалам дела 8 августа 2021 года документов - акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения, справки о результатах химико-токсикологических исследований.

Как следует из материалов дела, вопрос о проведении административного расследования был разрешен согласно части 2 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностным лицом, уполномоченным в соответствии со статьей 28.3 названного Кодекса составлять протокол об административном правонарушении - инспектором ДПС ОГИБДД ОМВД России по Эртильскому району (определение от 1 июля 2021 года).

Вопреки доводу жалобы срок административного расследования продлен в соответствии с пунктом 1 части 5 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях уполномоченным на то должностным лицом - начальником ОГИБДД ОМВД России по Эртильскому району.

То обстоятельство, что копия определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования от 1 июля 2021 года направлена в адрес Х. 5 июля 2021 года (л.д. 9-10), то есть в нарушение срока вручения копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, установленного частью 3.1 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не является основанием для вывода о существенном нарушении права Х. на защиту¹.

¹ Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 № 16-791/2022 по делу № 4-390/2021. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

Со своей стороны мы считаем, что несмотря на мобильность и оперативность, которая должна быть свойственна производству по делам об административных правонарушениях в целом, такая его форма как административное расследование не должна иметь необоснованно упрощенного характера его производства. В этой связи, законодателем достаточно обоснованно установлены вышеуказанные сроки, поскольку поспешное проведение расследования в необоснованно сжатые сроки не смогло бы должным образом обеспечить надлежащее и полное исполнение всех задач, возложенных на производство по делам об административных правонарушениях действующим КоАП РФ. Изложенное, однако, не означает, что должностные лица, осуществляющие производство административного расследования по конкретным делам должно сознательно и по формальным основаниям растягивать срок проведения такого расследования в тех ситуациях, когда для этого отсутствуют какие – либо предпосылки. Тем более недопустимо злоупотреблять возможностью продления сроков посредством расширительного толкования понятия «исключительных случаев»¹.

Нам представляется, что под исключительными случаями должны пониматься такие обстоятельства, имеющие место в конкретном случае, в связи с наличием которых, уполномоченное должностное лицо объективно не в состоянии составить на основании уже полученных данных протокол о совершенном административном правонарушении либо принять мотивированное решение о прекращении дальнейшего производства по делу, без производства каких – то дополнительных процессуальных мероприятий, требующих значительных затрат времени.

¹ Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2 (5). С. 147.

§2. Процессуальное оформление результатов административного расследования

По окончании административного расследования, на основании ч.6 ст.28.7 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении составляется в соответствии с требованиями ст.28.2 КоАП РФ.

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

Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, предоставляется возможность ознакомления с протоколом, после чего протокол подписывается ими и должностным лицом, составившем протокол.

Должностное лицо, проводившее административное расследование и составившее протокол, в соответствии с ч.6 ст.28.2 КоАП РФ по просьбе физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также потерпевшего вручает им под расписку копию протокола об административном правонарушении.

То есть при процессуальном оформлении всех материалов, при внутреннем убеждении лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении в полноте, всесторонности, объективности собранных по делу материалов, достаточности их для принятия законного решения, должностное лицо, проводившее административное расследование принимает одно из решений указанных в ч.6

ст.28.7 КоАП РФ.

В то же время односторонность и неполноту составления протокола об административном правонарушении, в том числе при проведении административного расследования, допускают и должностные лица, имеющие стаж и опыт работы на государственной службе.

Например, постановлением судьи Майкопского городского суда Республики Адыгея от 19 января 2021 года С. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ), и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5000 рублей.

В жалобе, поданной в Четвертый кассационный суд общей юрисдикции С. ставила вопрос об отмене судебного постановления. В обоснование доводов жалобы указала на то, что в ее действиях отсутствует состав административного правонарушения.

Изучив материалы дела об административном правонарушении, доводы жалобы, кассационная инстанция пришла к следующим выводам.

В соответствии со статьей 6.1.1 КоАП РФ нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей, либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 КоАП РФ, выражается в умышленном причинении побоев, не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ.

Как следует из материалов дела, С. 5 апреля 2021 года в 16 часов 30 минут находясь в <адрес>, в ходе конфликта причинила К. телесные повреждения, которые не расцениваются как вред здоровью.

Указанные обстоятельства послужили основанием для составления 19 января 2021 года протокола об административном правонарушении по статье 6.1.1 КоАП РФ.

Постановлением судьи Майкопского городского суда Республики Адыгея от 19 января 2021 года С. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 КоАП РФ.

С состоявшимся по делу постановлением судьи городского суда согласиться нельзя по следующим основаниям.

В материалах дела имеется протокол об административном правонарушении N от 19 января 2021 года, составленный УУП И ПДН ОМВД России по г. Майкопу старшим лейтенантом юстиции Б. согласно которому, С., что 5 апреля 2020 года в 16 часов 30 минут находясь по <адрес> ходе конфликта нанесла побои К., чем причинила ему физическую боль и моральные страдания.

Определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования было вынесено 10 апреля 2020 года.

Срок административного расследования продлевался до 10 июня 2020 года.

Согласно пункту 4 части 4 статьи 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 КоАП РФ.

Административное расследование проводится в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 КоАП РФ.

10 июня 2020 года постановлением УУП и ПДН ОМВД России по г. Майкопу Б. производство по делу об административном правонарушении в отношении С. прекращено. Указанное постановление УУП и ПДН ОМВД России по г. Майкопу Б. от 10 июня 2020 года не было обжаловано или отменено.

После прекращения производства по делу оно вновь не возбуждалось, а в силу статьи 28.7 КоАП РФ по делу о совершении правонарушения, предусмотренного статьей 6.1.1 КоАП РФ составление протокола об административном правонарушении не может свидетельствовать о возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, протокол об административном правонарушении от 19 января 2021 года составлен с нарушением главы 28 КоАП РФ и не может быть признан допустимым доказательством¹.

Хотелось бы отметить, что в УПК РФ предусматривается, что постановление о привлечении в качестве обвиняемого должно быть мотивировано, это же предъявляется и к обвинительному заключению и к приговору. Не мотивированное постановление, заключение, определение, приговор порождают различные сомнения и затрудняют деятельность участников процесса, например обвиняемого - по опровержению обвинения, прокурора - по опротестованию незаконного приговора и т.п.

По нашему мнению, КоАП РФ должен был предусмотреть в нормах обязанность лиц, осуществляющих производство по делу об административных правонарушениях, составлять мотивированные определения, постановления, протоколы для правильного применения закона и гарантий защиты прав участников производства по делам об

¹ Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 05.04.2022 № 16-1342/2022. - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

административных правонарушениях.

Постановление о прекращении дела об административном правонарушении выносится должностным лицом, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении в форме административного расследования на основании ст.28.9 КоАП РФ, при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, перечисленных в ст.24.5 КоАП РФ. Данное постановление выносится с соблюдением требований ст.29.10 КоАП РФ.

В этой связи, мы считаем пробелом действующего законодательства об административных правонарушениях и согласны с имеющимся в литературе мнением о необходимости дополнения перечня оснований прекращения дела об административном правонарушении указанием на такое обстоятельство, как недоказанность участия лица в совершении административного правонарушения¹, что, на наш взгляд, является наиболее актуальным при осуществлении производства по делам об административном правонарушении в форме административного расследования.

Направление протокола об административном правонарушении для рассмотрения дела об административном правонарушении, является промежуточным этапом между административным расследованием, так как оно уже окончено, и следующей стадией производства - рассмотрением дела об административном правонарушении.

Например, постановлением старшего государственного инспектора безопасности дорожного движения ОГИБДД ОМВД России по Терскому району К. от 18 июня 2021 г. N 18810007190003757546 общество с ограниченной ответственностью "Агрофирма "Александровская" признано виновным в совершении административного правонарушения,

¹ Маслов И.А. Административное расследование по делу об административном правонарушении // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2021. № 6. С. 82.

предусмотренного статьей 12.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнуто административному наказанию в виде административного штрафа в размере 100 000 рублей.

С выводами должностного лица административного органа судья Терского районного суда Кабардино-Балкарской Республики, рассматривая жалобу Общества на вынесенное по делу постановление, не согласился. Сославшись на то, что в материалах дела отсутствуют доказательства факта передачи Обществом транспортного средства М.; факт управления лицом, не имеющим прав управления, транспортным средством не является доказательством, подтверждающим виновность Общества в совершении вменяемого административного правонарушения; вынесенное по делу постановление не содержит данных о месте, времени совершения административного правонарушения, в нем не приведены сведения о наличии трудовых отношений между Обществом и М., а также о должностном лице, ответственном за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, о транспортном средстве, в связи с чем оно не отвечает требованиям статьи 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и свидетельствует о непринятии мер по всестороннему, полному и объективному рассмотрению дела об административном правонарушении; учитывая то, что местом совершения административного правонарушения, предусмотренного статьей 12.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, является местонахождение Общества, каковым является ст. Александровская Майского района Кабардино-Балкарской Республики, в материалах дела данных о наличии обособленных подразделений Общества на территории Терского района Кабардино-Балкарской Республики не имеется, дело об административном правонарушении в отношении ООО "Агрофирма "Александровская" не могло быть рассмотрено должностным лицом ОГИБДД ОМВД России по Терскому району; в материалах дела отсутствует протокол об административном правонарушении, составленный в отношении ООО

"Агрофирма "Александровская", судья районного суда пришел к выводу о наличии оснований для прекращения производства по делу.

При рассмотрении данного дела кассационная инстанция отметила следующее. Как верно установлено судьей районного суда, протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 12.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении ООО "Агрофирма "Александровская" не составлен. Как усматривается из материалов дела, постановление о привлечении Общества к административной ответственности по названной норме вынесено на основании составленного по результатам административного расследования протокола об административном правонарушении в отношении М.

Таким образом, составленный по делу протокол об административном правонарушении не может быть признан доказательством, подтверждающим обстоятельства совершенного Обществом административного правонарушения, и не мог быть использован при вынесении постановления о назначении административного наказания.

Поскольку протокол об административном правонарушении является процессуальным документом, где фиксируется противоправное деяние лица, в отношении которого возбуждено производство по делу, формулируется вменяемое данному лицу обвинение, при его отсутствии иные имеющиеся в материалах дела доказательства не могут быть признаны достаточными для вывода о совершении ООО "Агрофирма "Александровская" административного правонарушения¹.

На основании п.2 ч.3 ст.23,1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования, рассматриваются районными судьями, но если правонарушение совершено военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, то данное дело рассматривается судьями

¹ Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 № 16-292/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

гарнизонных военных судов (п.1 ч.3 ст.23.1 КоАП РФ), если же правонарушение совершено юридическим лицом либо индивидуальным предпринимателем, то дело рассматривается арбитражными судами (п.3 ч.3 ст.23.1 КоАП РФ).

По окончании административного расследования направление протокола об административном правонарушении осуществляется в соответствии с требованиями ст.28.8 КоАП РФ, судье в течение суток с момента составления протокола об административном правонарушении, а протокол об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления.

Согласно положениям КоАП РФ значительно расширена административная юрисдикция судов. Районные суды рассматривают все дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования. Для квалифицированного рассмотрения подобных правонарушений судьям необходимы специальные познания в этих сферах административного законодательства.

Таким образом, с одной стороны, предпринимаются попытки за счет передачи наиболее сложных дел об административных правонарушениях из юрисдикции органов исполнительной власти в юрисдикцию судов улучшить качество рассмотрения этих дел, обеспечить принятие по ним обоснованных и объективных решений¹, что является, по нашему мнению, положительной тенденцией нашего законодательства, так как недопустимо совмещение функций производства по делам об административных правонарушениях с функцией правосудия в той части, что органы государственной юрисдикции при рассмотрении дел об административных правонарушениях выполняют

¹ Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 495.

функцию правосудия, решая вопросы о виновности или невиновности лица, привлекаемого к административной ответственности. С другой стороны, данные дела передаются от специалистов к лицам, не являющимися таковыми в соответствующих областях административного законодательства.

§3. Проблемы административного расследования

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

Частью 2 статьи 28.7 КоАП РФ регламентирован порядок возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования, указано, что при возбуждении дела должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 Кодекса составлять протокол об административном правонарушении, выносится определение, а прокурором - постановление. Учитывая тот факт, что Особенная часть КоАП РФ содержит специальную норму, предусматривающую порядок возбуждения дел прокурором (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ), постановление, вынесенное прокурором, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и содержит все сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования выносится на начальной стадии производства, тогда как по окончании расследования, по требованиям общего производства, составляется протокол об административном правонарушении. Возникает вопрос: «Каким способом должен быть процессуально зафиксирован факт окончания административного расследования в случае, когда дело возбуждается прокурором, ведь процессуальный документ, аналогичный протоколу об административном правонарушении, уже был составлен на стадии возбуждения дела?».

Много вопросов возникает у правоприменителей при возбуждении дела

об административном правонарушении в случаях, когда лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено¹. С учетом требований КоАП РФ почти все процессуальные действия возможны только в отношении конкретного лица. Исходя из положений ч. 4 ст. 28.1 дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого процессуального документа, в том числе протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокола об административном правонарушении и иных процессуальных документов, фиксирующих производство. Однако, глава 27 КоАП РФ «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» предусматривает применение любой меры обеспечения в отношении конкретного лица, исключение составляют лишь досмотр транспортного средства, задержание транспортного средства, задержание судна, арест товаров и арест судна в отсутствие водителя либо владельца, но только в случаях, не терпящих отлагательства. Требования ст. 28.2 КоАП РФ четко предписывают порядок оформления протокола об административном правонарушении, реквизиты протокола, одним из которых является обязательное отражение сведений о лице, в отношении которого возбуждено дело, из чего следует, что протокол об административном правонарушении также может быть составлен только в отношении конкретного лица.

Открытым вопросом остается возможность возбуждения дела в целях проведения административного расследования. Действительно, в ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ определен перечень сведений, которые должны быть обязательно отражены в определении по делу об административном правонарушении и проведении административного расследования, а именно: дата и место составления определения, должность, фамилия и инициалы лица,

¹ Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2 (5). С. 145.

составившего определение, повод для возбуждения дела об административном правонарушении, данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, статья КоАП РФ либо закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение (ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ). Исходя из положений данной статьи можно предположить, что возбуждение дела в целях проведения административного расследования до установления лица, совершившего правонарушение, возможно. Логично даже предположить, что подобное расследование и проводится в целях установления нарушителя, однако далее этой же нормой предусматривается обязательное разъяснение прав и обязанностей физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых вынесено определение, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении, о чем делается запись в определении, а также вручение копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток под расписку либо направление физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

Обращая внимание на основания возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, можно говорить о нечеткости изложения данных обстоятельств, а именно: ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ предусматривает осуществление административного расследования в целях проведения экспертизы, а также иных процессуальных действий, требующих значительных затрат времени¹. Учитывая, что для получения сведений о физическом лице определен дополнительный срок составления протокола об

¹ Деятельность дорожно-патрульной службы ГИБДД: учеб.-практ. пособие / М.В.Доцкевич [и др.].-Тюмень: Тюм. ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. С.158.

административном правонарушении - до двух суток (ст. 28.5 КоАП РФ), возникает проблема в понимании того, что все-таки считать основанием для проведения административного расследования, кроме проведения экспертного исследования.

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

Вопрос о возможности возбуждения дела об административном правонарушении вообще и в целях проведения административного расследования, в частности, в случае неустановления лица, совершившего административное правонарушение, обсуждается с момента введения КоАП РФ до настоящего времени¹. Предположив, что подобная процедура вероятна, можно судить о возможности приостановления производства по делу по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством и розыске лица, совершившего административное правонарушение. Однако КоАП РФ такой процедуры не предусматривает, и общий срок проведения административного расследования ограничивается одним месяцем (по ходатайству должностного лица, в производстве у которого находится данное дело, возможно продление срока до двух месяцев).

Говоря о процессуальных сроках, установленных в КоАП РФ, нельзя не обратить внимание на срок составления протокола об административном правонарушении, который ограничивается двумя сутками (ст. 28.5 КоАП РФ).

¹ Новичкова Е.Е. Некоторые проблемы применения административного законодательства сотрудниками органов внутренних дел // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2021. № 3. С. 26.

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

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

Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5¹ в отношении применения рассматриваемых норм даны разъяснения, которые заключаются в том, что недостатки протокола, выражающиеся в нарушении установленных ст.ст. 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, несущественные, поскольку эти сроки не являются пресекательными. Иначе говоря, нарушение данных сроков не является основанием для прекращения производства по делу либо отказа в возбуждении дела об административном правонарушении.

Разъяснения Пленума Верховного Суда РФ можно применить и по

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) // Российская газета. 2005. № 80.

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

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

Нецелесообразным представляется также ограничение перечня видов правонарушений (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), по которым возможно проведение административного расследования. В случае установления лица, совершившего противоправные действия административного характера, было бы целесообразно осуществлять производство в подобной форме по всем видам административных правонарушений. Усечение их до избранных затрудняет само понимание производства по делу об административном правонарушении и вносит двусмысленность толкования в действия лиц, применяющих административно-процессуальное законодательство на практике. Полагаем, что в случае необходимости получения дополнительных сведений, позволяющих установить лицо, совершившее административное

правонарушение и рассматриваемое в качестве одного из оснований проведения расследования, целесообразно было бы предоставление дополнительного времени в рамках производства по статьям, предусматривающим ответственность за мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП РФ), нарушение тишины и покоя (закон субъекта РФ), по которым часто решение о возбуждении дела принимается по заявлениям граждан и лицо, совершившее правонарушение, необходимо устанавливать. Однако данные виды административных правонарушений не входят в указанный перечень (ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ), а значит, и производство осуществляется в общей форме.

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

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

¹ Абземилова З.Р. Альтернативная или исключительно судебная подведомственность районному суду дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. - С. 55.

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

Например, как следует из материалов дела 19 июня 2021 года инспектором по ИАЗ ОГИБДД ОМВД России по г. Новочебоксарск вынесено определение о возбуждении дела административном правонарушении по части 2 статьи 12.24 КОАП РФ и проведении административного расследования по факту дорожно-транспортного происшествия, имевшего место 19 июня 2021 года в 06 часов 45 минут около дома N 14 по ул. Винокурова г. Новочебоксарск.

24 июня 2021 года определением должностного лица административного органа по делу назначена судебно-медицинская экспертиза.

Согласно заключению эксперта от 29 июня 2021 года № 2448, полученные К. телесные повреждения квалифицированы как причинение средней тяжести вреда здоровью.

Определением начальника ОГИБДД ОМВД России по г. Новочебоксарск от 2 июля 2021 года дело об административном правонарушении в отношении И. передано на рассмотрение в Новочебоксарский городской суд Чувашской Республики.

Определением судьи Новочебоксарского городского суда Чувашской Республики от 7 июля 2021 года дело об административном правонарушении передано на рассмотрение мировому судье судебного участка № 6 г.Новочебоксарск Чувашской Республики.

Передавая дело об административном правонарушении отношении И. на рассмотрение мировому судье, судья городского суда пришел к выводу, что административное расследование по делу не проводилось, в связи с чем

рассмотрение дела подсудно мировому судье.

Вместе с тем, указанный вывод является ошибочным. Назначение и проведение по делу судебно-медицинской экспертизы свидетельствует о том, что по делу административным органом проведено административное расследование, при этом сроки проведения экспертизы правового значения не имеют. Дело рассмотрено мировым судьей судебного участка № 6 г.Новочебоксарск Чувашской Республики 16 августа 2021 года с нарушением подсудности¹.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

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

- процессуальные документы должны быть едины на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении, независимо от статуса и полномочий должностных лиц, на которых законом возложены права по осуществлению отдельных процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении, в целях упрощения понимания и осуществления процедуры;

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

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

¹ Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17.02.2022 № 16-238/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, нормативное закрепление на законодательном уровне административного расследования в качестве одной из возможных форм осуществления производства по делам об административных правонарушениях и выделение конкретных сфер охраняемых законом общественных отношений, применительно к которым возможно употребление подобной формы административного производства, отчасти позволило разрешить многие ранее существовавшие проблемы в административной практике, в том числе и связанные с необходимостью проведения различного рода экспертных исследований.

Мы придерживаемся позиции тех исследователей, которые считают более правильным в юридическом и терминологическом смысле первоначальную стадию производства по делам о совершенных административных правонарушениях именовать стадией административного

Изучение имеющихся в литературе теоретических позиций, анализ нормативных положений действующего законодательства и материалов правоприменительной практики позволяют выделить следующие пять этапов, которые включает в себя стадия административного расследования:

- 1) принятие процессуального решения о проведении по делу административного расследования;
- 2) установление всех необходимых фактических обстоятельств происшествия;
- 3) приостановление производства административного расследования;
- 4) процессуальное документирование и оформление результатов расследования;
- 5) направление дела для рассмотрения по существу в соответствии с подведомственностью.

По результатам рассмотрения положений действующего законодательства об административных правонарушениях можно предложить

следующую видовую классификацию всех лиц, тем или иным образом вовлеченных в процедуру административного расследования.

Субъекты административного расследования, к числу которых относятся: а) компетентные должностные лица, которым согласно ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ предоставлено право на принятие решений о возбуждении дел об административных правонарушениях и проведение по таким делам административного расследования; б) прокурор.

Участники административного расследования, к числу которых относятся: а) лица, имеющие личную заинтересованность в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: лица, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, а также потерпевшие по таким делам; б) лица, которые в силу закона или по договору защищают либо представляют интересы других лиц в производстве по конкретному делу о совершенном административном правонарушении, а именно: законные представители физических или юридических лиц, защитники и представители; в) иные участники, вовлеченные в процедуру административного расследования, а именно: свидетели, понятые, специалисты, эксперты, переводчики.

Основанием для возбуждения дела и производства по делу об административном правонарушении в форме административного расследования является совершение лицом деяния, содержащего признаки административного правонарушения, т.е. фактическое основание. Но, одного фактического основания недостаточно, необходимо и процессуальное основание. Иными словами необходим повод для возбуждения дела и проведения административного расследования. Правовое значение повода к возбуждению и расследованию дела состоит в том, что он вызывает публичную деятельность полномочных органов, требует, чтобы они соответствующим образом реагировали на каждый сигнал о совершенном проступке.

По окончании административного расследования, на основании ч.б

ст.28.7 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

По нашему мнению, с целью приведения потребностей практики в соответствие с законодательством об административной ответственности, целесообразно было бы внести изменения в КоАП РФ, согласно которым определить в качестве первой стадии производства по делам об административных правонарушениях стадию административного расследования, которую не стоит путать с аналогичной по названию формой производства по делам об административных правонарушениях. Считаем, что такая интерпретация административного расследования позволит наиболее объективно и в полной мере, отразить процессуальную деятельность органов, должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении.

Процессуальные документы должны быть едины на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении, независимо от статуса и полномочий должностных лиц, на которых законом возложены права по осуществлению отдельных процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении, в целях упрощения понимания и осуществления процедуры.

Необходимо пересмотреть отдельные процессуальные сроки проведения некоторых процессуальных действий в целях устранения двусмысленности толкования и возможности их нарушения.

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

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

I. 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. 2020. 4 июля. № 144.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон № 195-ФЗ от 30.12.2001 (ред. от 16.04.2022) // Российская газета. 2001. № 256. 31 декабря.

3. Уголовно - процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон №174-ФЗ от 18.12.2001 (ред. от 25.03.2022) // Российская газета. 2001. 19 декабря.

4. О полиции: федеральный закон Российской Федерации от 7.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) //Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст.900.

5. Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче: постановление Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 (ред. от 19.06.2021) // Российская газета. 2003. № 244.

6. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 (ред. от 27.08.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 30.05.2022).

7. О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического): приказ Минздрава России от 18.12.2015 № 933н (ред. от 25.03.2019) //

Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 30.05.2022).

II. Монографии, учебники, учебные пособия

8. Административная деятельность ОВД: учебник для вузов / М. В. Костенников и др.; ответственный редактор М. В. Костенников, А. В. Куракин. М.:Юрайт, 2021. 521 с.

9. Административное право: учебник для вузов / А. В. Зубач [и др.] ; под общей редакцией А. В. Зубача. М.: Юрайт, 2021. 530 с.

10. Административное право России: учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2020. 484 с.

11. Бекетов О.И. Административная деятельность ОВД: учебник / О.И.Бекетов. М.: Проспект, 2021. 426 с.

12. Деятельность дорожно-патрульной службы ГИБДД: учеб.-практ. пособие / М.В.Доцкевич [и др.].-Тюмень: Тюм. ин-т повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. 206 с.

13. Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: Российский государственный университет правосудия, 2019. 310 с.

14. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л.Л.Попова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. 519 с.

15. Панова И.В. Административно - процессуальная деятельность в Российской Федерации. Монография. / И.В. Панова. Саратов, 2020. 452 с.

16. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2021. 544 с.

17. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / М.Б. Добробаба, Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов и

др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2020. Т. 2. 1044 с.

III. Статьи, научные публикации

18. Абземилова З.Р. Альтернативная или исключительно судебная подведомственность районному суду дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 7. С. 54-58.

19. Арзуманян А.А. Административное расследование как административно-принудительный процесс // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 3 (70). С. 55-57.

20. Безруков А.В., Савоськин А.В. Конституционно-правовые основы деятельности и роль органов внутренних дел в механизме обеспечения конституционного правопорядка в России // Административное право и процесс. 2022. № 3. С. 25 - 31.

21. Горшков И.С. О некоторых вопросах производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленного лица в правоприменительной практике органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 72 - 76.

22. Иванова С.И. Особенности и сроки рассмотрения заявлений об административных правонарушениях, совершенных неустановленными лицами // Правопорядок: история, теория, практика. 2021. № 2 (5). С. 145-149.

23. Кисин В.Р. Характер взаимосвязи материальных и процессуальных норм института административной ответственности // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 37 - 40.

24. Коробов О.А., Чуприков М.В. К вопросу об истребовании сведений ограниченного доступа в ходе административного расследования // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 37 - 40.

25. Куракин А.В., Шихнабиев Р.А. Меры административно-процессуального обеспечения, применяемые полицией при противодействии административным правонарушениям, посягающим на здоровье граждан // Российская юстиция. 2020. № 7. С. 42 - 45.

26. Маслов И.А. Административное расследование по делу об административном правонарушении // Оборонно-промышленный комплекс: управление, экономика и финансы, право. 2021. № 6. С. 77 - 83.

27. Новичкова Е.Е. Некоторые проблемы применения административного законодательства сотрудниками органов внутренних дел // Актуальные проблемы права и государства в XXI веке. 2021. № 3. С. 24-28.

28. Попугаев Ю.И. Некоторые концептуальные положения по оптимизации процессуальной части КоАП РФ // Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 32 - 35.

29. Руденко А.В. Вопросы реформирования института административной ответственности // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 2 - 5.

30. Стахов А.И. О необходимости приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации внесудебного и судебного порядков разрешения дел об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 493 - 497.

31. Шавлохов А.К. Административное расследование - самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. 2021. № 1 (27). С. 61-77.

32. Шунхурова А.И., Тютюник Р.Н. Административное расследование в отношении неустановленных лиц // Законность. 2020. № 1. С. 3 - 5.

IV. Материалы судебной практики

33. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 23.12.2021) // Российская газета. 2005. № 80.

34. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 28.03.2022 № 16-1756/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

35. Постановление Второго кассационного суда общей юрисдикции от 22.04.2022 № 16-3032/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

36. Постановление Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 05.03.2022 № 16-359/2022(16-6516/2021). - URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

37. Постановление Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 05.04.2022 № 16-1342/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

38. Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 16.03.2022 N 16-791/2022 по делу № 4-390/2021. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

39. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 15.04.2022 № 16-2189/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

40. Постановление Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 10.03.2022 № 16-292/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

41. Постановление Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 17.02.2022 № 16-238/2022. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 25.05.2022).

Отзыв

о работе Ишманова Никиты Юрьевича, слушателя 6 курса 363 учебной группы Казанского юридического института МВД России над выпускной квалификационной работой «Особенности административного расследования: вопросы правового регулирования и практики»

В качестве выпускной квалификационной работы в рамках обучения в Казанском юридическом институте МВД России соискателем диплома была выбрана актуальная проблема, имеющая важное теоретическое и непосредственное практическое значение. Как показывает практика, в жизнедеятельности современных людей различные административно правовые режимы достаточно часто встречаются и имеют важное значение. Это, прежде всего, обусловлено многоаспектностью возникающих общественных отношений, необходимостью обеспечения прав, свобод и интересов граждан, обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности. В квалификационной работе рассмотрены правовые и организационные основы деятельности полиции в условиях наступления различных административно правовых режимов, в том числе отдельно рассмотрены задачи, функции, формы и методы работы полиции в условиях административного расследования. В поддержании законности и правопорядка административное расследование занимает исключительно важное место. В тоже время административное расследование имеет ряд особенностей, требующие осмысления и совершенствования. Именно с этих позиций исходил соискатель диплома при подготовке квалификационной работы. В соответствии с обозначенным подходом был составлен план работы, определена ее структура, поставлены познавательные задачи и цели работы. Обозначенные задачи были реализованы, а педагогическая цель формирования необходимой профессиональной компетенции достигнута.

За период выполнения квалификационной работы Ишманов Н.Ю. в полном объеме изучил, систематизировал и проанализировал законодательные, нормативно-правовые акты, регламентирующие вопросы административного расследования и правовой регламентации отдельных стадий и аспектов. Изучил значительный массив специальной и монографической литературы по рассматриваемой проблеме.

Им был собран и систематизирован большой массив эмпирического материала, характеризующий практику административного расследования, в частности, понятие, сущность, правовое регулирование и характеристику отдельных стадий.

В ходе выполнения выпускной квалификационной работы Ишмановым Н.Ю. приобретены необходимые знания, практические умения и навыки научного анализа, систематизации и обобщения правовых и практических мер, направленных на реализацию возложенных правоохранительных задач на

органы внутренних дел. Он правильно понимает сущность и значение, особенности и вопросы правового регулирования отдельных его стадий.

В процессе выполнения квалификационной работы соискатель проявил себя как ответственный, исполнительный и вдумчивый сотрудник, способный самостоятельно анализировать сложные организационно-правовые отношения и вопросы, возникающие в процессе деятельности полиции, а также выбирать способы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности полицией на различных объектах. Представленный научному руководителю окончательный вариант выпускной квалификационной работы Ишмановым Н.Ю. показывает, что за период обучения им освоены основные базовые понятия, категории и термины, применяемые в административно правовой деятельности полиции.

Факты нарушения законности, служебной дисциплины, а также какие либо коррупционные проявления со стороны Ишманова Н.Ю. в период выполнения выпускной квалификационной работы не проявлялись.

Вывод: отношение соискателя к выполнению выпускной квалификационной работы, уровень приобретенных им теоретических знаний, практических умений и навыков, а также содержание и качество подготовленной квалификационной работы свидетельствуют о высоком уровне профессиональной компетенции Ишманова Н.Ю. к выполнению практических оперативно служебных задач полиции, в том числе по вопросам административного расследования.

Выпускная квалификационная работа не содержит служебной или иной информации ограниченного пользования.

С учетом результатов публичной защиты Ишманов Н.Ю. заслуживает оценку «отлично»

Научный руководитель
начальник кафедры
полковник полиции
доктор юридических наук



Алиуллов Р.Р.

с отзывом ознакомлен, согласен

Ишманов Н.Ю.

РЕЦЕНЗИЯ

на выпускную квалификационную работу

обучающегося 363 учебной группы заочной формы обучения, 2016 года набора, по специальности 40.05.02 - Правоохранительная деятельность

Ишманова Никиты Юрьевича

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

Выбранная тема исследования достаточно актуальна, поскольку административное расследование как составная часть производства по делам об административных правонарушениях затрагивает интересы участвующих в нем лиц. Поэтому, при построении в нашей стране демократического, правового государства является очень важным обеспечение надлежащей реализации прав и свобод, гарантий участников административного расследования. Все это обуславливает повышенное внимание к разработке теории административного расследования, механизма его административно-правового регулирования. Актуальность исследования различных аспектов административного расследования обусловлена также необходимостью совершенствования административно - процессуального законодательства, практики его применения и разработкой теоретической базы для ныне существующей и действующей формы производства по делам об административных правонарушениях.

Структура работы в целом может быть признана выдержанной и логичной. Она содержит в себе введение, две главы, заключение, список использованной литературы.

Во введении нашли отражение взгляды автора на актуальность выбранной темы, указаны цель, объект и предмет исследования, проведен анализ специальных теоретических исследований, связанных с избранной темой.

В первой главе автором рассматривается понятие и место административного расследования в структуре производства по делам об административных правонарушениях.

Во второй главе анализируются вопросы организации и проблемы проведения административного расследования.

В заключении обозначены выводы, к которым пришел автор в ходе проведенного исследования.

Цель исследования достигнута. Практическая значимость исследования состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего вопросы проведения административного расследования.

Научные положения, выводы и рекомендации, представленные в работе достоверны. Ценность работы заключается в постановке ряда проблем, имеющих значение для дальнейшего изучения данной темы.

Вместе с тем, несмотря на хороший теоретический уровень изложения материала, рецензентом выделены некоторые замечания. Так, в работе не отражены отдельные особенности и проблемы производства административного расследования по месту службы самого автора (в г.Ижевске).

Несмотря на изложенное, обозначенные замечания, в целом, не влияют на положительную конечную оценку и не умаляют результаты проведенного Ишмановым Н.Ю. выпускного квалификационного исследования.

В целом, выполненная Ишмановым Н.Ю. работа позволяет говорить о сформированности у него необходимых общекультурных и профессиональных компетенций.

Таким образом, выпускная квалификационная работа соответствует всем предъявляемым требованиям и заслуживает положительной оценки.

Рецензент

Командир ОМОН «Барс»
Управления Росгвардии
по Удмуртской Республике
полковник полиции

« ____ » _____ 2022г.



О.Д.Матвеев

С рецензией ознакомлен
слушатель 363 учебной группы

« ____ » _____ 2022г.

Н.Ю.Ишманов