



## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

***Долгих Игорь Петрович***

*заместитель начальника кафедры административного права  
и административной деятельности органов внутренних дел  
Воронежского института МВД России, РФ, г. Воронеж  
E-mail: [idol\\_2008@mail.ru](mailto:idol_2008@mail.ru)*

***Черняев Геннадий Михайлович***

*старший преподаватель кафедры административного права и  
административной деятельности органов внутренних дел  
Воронежского института МВД России, РФ, г. Воронеж  
E-mail: [gchernyaev@list.ru](mailto:gchernyaev@list.ru)*

## ON SOME PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE INVESTIGATIONS

***Dolgikh Igor***

*deputy head of chair of administrative law  
and administrative activity of law-enforcement bodies,  
Voronezh institute MVD of Russia, Russia, Voronezh*

***Cherniayev Gennady***

*senior Lecturer of chair of administrative law  
and administrative activity of law-enforcement bodies,  
Voronezh institute MVD of Russia, Russia, Voronezh*

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена одному из важнейших институтов административного права — административному расследованию, инновационные нормы которого рассмотрены сквозь призму правоприменения. В результате анализа действующего законодательства и судебной практики авторы приходят к выводу, что без оптимизации правовых норм, регламентирующих условия

проведения административного расследования, невозможно вести речь о соблюдении законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях.

### **ABSTRACT**

The article is devoted to one of the most important institutions of administrative law — administrative investigations, innovative rules which are considered through the prism of law enforcement. An analysis of the current legislation and judicial practice, the authors concluded that without optimization legal rules governing the conditions of an administrative investigation, it is impossible to talk about the rule of law in the exercise of proceedings on administrative violations.

**Ключевые слова:** административное расследование, производство по делам об административных правонарушениях, законодательство субъектов Российской Федерации, административный процесс.

**Keywords:** administrative investigation, proceedings on administrative offenses, the legislation of the Russian Federation, the administrative process.

При производстве по делам об административных правонарушениях в большинстве случаев невозможно обойтись без административного расследования. Несмотря на то что само слово «расследование» имеет общеправовой характер, до недавнего времени в отечественной юридической науке и законодательстве этот термин употреблялся чаще всего в связи с уголовным процессом и криминалистикой [2, с. 60]. Однако наметившаяся еще в конце девяностых годов прошлого века тенденция к сближению различных отраслей права внесла существенные коррективы в законотворческий процесс. Как следствие, принятый двенадцать лет тому назад Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях стал новацией отечественного законодательства, одним из самых сложных институтов которого является институт административного расследования.

О несовершенстве упомянутого института красноречиво свидетельствует тот факт, что за сравнительно небольшой период, в течение которого действует нынешний КоАП РФ, изменения в статью 28.7, посвященную административному расследованию, были внесены двадцатью тремя федеральными законами [4]. Однако, несмотря на столь серьезную работу Государственной Думы в обозначенной сфере, острота научных дискуссий о проблемах административного расследования не только не снижается, но и, наоборот, с каждым годом все увеличивается в геометрической прогрессии.

В соответствии с нормами, содержащимися в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, административное расследование возбуждается лишь в тех случаях, когда после выявления ряда правонарушений, посягающих на отдельные объекты административно-правовой охраны, указанные в статье 28.7. КоАП РФ, осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Иными словами, КоАП РФ дает исчерпывающий перечень случаев для проведения расследования, расширительно толковать которые должностные лица, осуществляющие производство по административным делам, не вправе. Закон не позволяет возбуждать процедуру административного расследования по делам о правонарушениях, посягающих на общественный порядок и безопасность, порядок управления, общественные отношения собственности и многое другое.

Отечественные юристы неоднократно акцентировали внимание научного сообщества на том, что в перечень правонарушений, по которым проводить административное расследование нельзя, входит целый ряд весьма распространенных деликтов, причиняющих довольно-таки серьезный вред личности, обществу и государству. В частности, это относится к мелкому хулиганству и мелкому хищению [1].

Тем не менее практика необоснованного возбуждения процедуры административного расследования по-прежнему имеет место. Например,

Мелеузовским районным судом Республики Башкортостан только в 2009 г. был вынесен целый ряд определений о передаче дел об административных правонарушениях (№№ 5-34/09, 5-48/09, 5-105/09, 5-110/09, 5-111/09 и др.) по подведомственности, поскольку имело место проведение расследований по делам, квалифицированным статьями 20.1. и 7.27. КоАП РФ, то есть расследование назначалось в нарушение требований, предусмотренных ст. 28.7. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [8]. Аналогичные нарушения были выявлены административным составом Красноярского краевого суда по результатам анализа постановлений (определений, решений) мировых судей и судей районных (городских) судов в 2011 г. [7]. Справедливости ради следует отметить, что приведенные примеры далеко не единичны.

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

Вторым проблемным моментом рассматриваемого института является установленная ныне недопустимость регулирования вопросов, связанных с административным расследованием, законами субъектов федерации. Показательным в этом смысле является закон Воронежской области от 31.12.2003 г. № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области», который не только не содержит в своем тексте словосочетания «административное расследование», но и не имеет в этой связи даже бланкетной отсылки к нормам федерального законодательства [3]. Поскольку в соответствии с пунктом «к» части первой статьи 72 Конституции России административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, считаем вполне приемлемым расширить компетенцию субъектов не только по вопросам административного

расследования (вплоть до определения сроков его проведения), но и в части увеличения количества видов административных наказаний, предусмотренных соответствующими законами. Впрочем, это тема отдельного научного исследования.

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

Отчасти этот пробел компенсирует постановление Пленума Верховного суда РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [9]. Однако исчерпывающий перечень процессуальных действий, которые компетентное должностное лицо может осуществить в рамках расследования, не дает и оно. Пленум лишь указал на то, что действия эти должны быть реальными и направленными на получение необходимых сведений, а также несколько увеличил их число. Если в статье 28.7 КоАП РФ речь идет об одной лишь только лишь экспертизе, то в постановлении Пленума ВС РФ, наряду с экспертизой, упоминаются процессуальные действия, связанные с установлением свидетелей и потерпевших, а также с допросом лиц, проживающих в иной местности.

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

Нельзя согласиться с мнением тех ученых, которые ратуют за включение в число оснований для проведения административного расследования таких непроцессуальных процедур, как удовлетворение ходатайств потерпевшего

и т.п. [6, с. 7], которые хотя и требуют подчас значительных затрат времени, однако лишают рассматриваемый правовой институт своего властного характера, а следовательно, не являются исключительной прерогативой должностных лиц, осуществляющих производство по административному делу.

Таким образом, под процессуальными действиями, проводимыми в рамках административного расследования, следует понимать: осуществление экспертиз, взятие проб и образцов, приобщение вещественных доказательств и документов, снятие показаний специальных технических средств, исполнение поручений и запросов, истребование сведений, необходимых для правильного разрешения дела, а также совершение иных действий, направленных на установление лиц (в том числе свидетелей и потерпевших), показания которых могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении.

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

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

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

В заключение хотелось бы остановиться ещё на одном, не урегулированном административным законом моменте. К сожалению, КоАП РФ не определяет минимальный срок проведения административного расследования, что подчас позволяет уполномоченным должностным лицам принимать формальные решения о проведении расследования, не обусловленные объективными обстоятельствами, в целях определения подсудности дел об административных правонарушениях. Например, инспектором отдела государственного пожарного надзора Орджоникидзевского района города Екатеринбурга в отношении ООО «А» было вынесено определение о возбуждении дела и проведении административного

расследования, которое длилось всего один день. По делам об административных правонарушениях в отношении граждан П. и Ш. срок административного расследования, проводимого Отделом государственного пожарного надзора г. Североуральска, составил 4 дня [10]. В этих условиях считаем крайне необходимым введение четко обозначенных законодателем временных рамок проведения административного расследования, способствующих в конечном итоге защите прав и интересов граждан и юридических лиц.

Оптимизация законодательства, регламентирующего условия производства расследования в рамках административного дела, позволит в значительной степени укрепить законность и правопорядок в стране. Большим подспорьем в реализации упомянутых инициатив мог бы послужить административно-процессуальный кодекс, о необходимости принятия которого уже давно говорят многие отечественные юристы [5, с. 11].

### **Список литературы:**

1. Долгих И.П., Черняев Г.М. Крупные проблемы мелкого хищения // *Universum: Экономика и юриспруденция* : электрон. научн. журн. — 2014. — № 1 (2) / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/828>.
2. Дудышкин Б.Н. Правовые основы расследования транспортных происшествий // *Журнал российского права*. — 2002. — № 3. — с. 60—67.
3. Закон Воронежской области от 31.12.2003 № 74-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области» / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [www.base.consultant.ru](http://www.base.consultant.ru) (дата обращения: 04.01.2014).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2013) / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [www.base.consultant.ru](http://www.base.consultant.ru) (дата обращения: 04.01.2014).

5. Масленников М.Я. Российский административно-процессуальный кодекс // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2008. — № 4. — с. 11—13.
6. Новиков В.П. Физические и юридические лица как потерпевшие по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юр. наук. — М., 2004.
7. Обзор судебной практики Красноярского краевого суда по делам об административных правонарушениях за третий квартал 2011 года / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http://kraevoy.krk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=153](http://kraevoy.krk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=153). (дата обращения: 04.01.2014).
8. Обобщение судебной практики Мелеузовского районного суда Республики Башкортостан за 2009 год по административным делам, производство по которым осуществлялось в форме административного расследования / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http://meleuzovsky.bkr.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=69](http://meleuzovsky.bkr.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=69). (дата обращения: 04.01.2014).
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [www.base.consultant.ru](http://www.base.consultant.ru) (дата обращения: 04.01.2014).
10. Справка по результатам обобщения практики рассмотрения судами Свердловской области дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.4. КоАП РФ, за 12 месяцев 2007 года / [Электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: [http://www.ekboblsud.ru/sudpr\\_det.php?srazd=2&id=19&page=1](http://www.ekboblsud.ru/sudpr_det.php?srazd=2&id=19&page=1) (дата обращения: 04.01.2014).