

Понятие деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования по делам об административных правонарушениях

© Захаров Петр Александрович,
сотрудник центра исследования проблем российского права «Эквитас»

Аннотация. В настоящей статье на основе анализа основных элементов деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования по делам об административных правонарушениях выделяются ее общие и специфические характерные черты, в совокупности, позволившие автору предложить дефиницию исследуемого вида деятельности. Критическому осмыслению подвергаются не только действующее правовое регулирование в области применения административного расследования, указанного в ст. 28.7 КоАП РФ, но и противоречивость складывающегося научно-категориального аппарата затронутой предметной области.

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, административное расследование, деятельность, цель, процессуальное действие, пограничные органы.

The concept of the activities of officials of border authorities in the conduct of an administrative investigation in cases of administrative offenses.

© Zakharov P. A.,
employee of the center of research of problems
Russian Law Equitas

Annotation. In this article, based on the analysis of the main elements of the activities of officials of border agencies in the conduct of administrative investigation in cases of administrative offenses, its general and specific characteristics are highlighted, which together allowed the author to propose a definition of the investigated type of activity. Not only the current legal regulation in the field of application of the administrative investigation specified in Article 28.7 of the Administrative Code, but also the inconsistency of the emerging scientific-categorical apparatus of the affected subject area are subjected to critical consideration.

Key words: Administrative proceedings, administrative investigation, activity, purpose, procedural action, border authorities.

Уточнение и разработка научно-категориального аппарата практически всегда и в любом научном исследовании составляет актуальный аспект. Поэтому теоретический поиск оптимального определения деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования по делам об административных правонарушениях кажется уместным и своевременным. Тем более, что существующее в настоящее время правовое регулирование ее основополагающего содержательного элемента,

каковым является административное расследование, оценивается специалистами административного права как недостаточное¹. В законодательстве не

¹ Аулов В. К., Туганов Ю. Н. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2020. № 7 (276). С. 21—25; Женетль С. В. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 25; Зрелов А. П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 64;

раскрывается понятие административного расследования, условия его назначения и проведения четко не определены, совокупность административно-процессуальных правовых норм, касающихся его проведения, не дают полной и целостной картины. На теоретическом уровне в разрабатываемые дефиниции административного расследования отдельными учеными включается неясная терминология, абсолютным большинством не уделяется должного внимания определению цели проведения административного расследования, либо цель раскрывается, но некорректно. При этом от своевременного распознавания практически работниками того было ли административное расследование проведено фактически или нет, зависит правильность определения подсудности дела и как следствие законность принятого по нему решения¹.

Согласимся со словами доктора юридических наук А. Ю. Гулягина: «проводимая в последнее время государственная политика по декриминализации ряда составов уголовно наказуемых деяний и перевод их в разряд административных проступков делает еще более актуальной сферу административного принуждения и дальнейшего упорядочения, регламентации процедур его совершения»². Действительно, сфера административного принуждения требует самого пристального внимания от законодательной власти с точки зрения обеспечения сохранения баланса публичных и частных интересов. По мнению другого ученого А. А. Михайлова, от качества первоначальных администра-

тивно-процессуальных действий (проведенного расследования), полноты собранных доказательств зависит весь дальнейший ход юрисдикционного применения и, в конечном счете, законность и справедливость принятого решения³.

Административное расследование, исходя из содержания ст. 28.7 КоАП РФ, осуществляется не по всем делам об административных правонарушениях, а только по тем, по которым, во-первых, необходимо проведение экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, во-вторых, расследуются правонарушения в областях правоотношений, строго перечисленных в правовой норме. Оценка критериев диагностирования административного расследования, предложенных в законе, вызывает ряд закономерных вопросов: о каких иных процессуальных действиях и значительных временных затратах говорится в статье кодекса, только ли процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, формируют административное расследование или административное расследование может состоять как из процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, так и из процессуальных действий, которые не требуют значительных временных затрат. Ответы на поставленные вопросы, обуславливаемые несовершенством юридической техники, действующее законодательство также не содержит. Как справедливо отмечает Д. А. Керимов, «нарушение логики закона, неточность его понятий и формулировок, неопределенность терминов порождают многочисленные запросы, влекут изменения и дополнения, различные толкования и разъяснения, вызывают непроизводительную трату времени, сил и

Пятикова Е. А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 4—5.

¹ Туганов Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 5 (179). С. 61—66.

² Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 139.

³ Михайлов А. А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика. Ростов-на-Дону, 2003. С. 119. См. об этом, также: Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 15—21.

энергии, одновременно являясь питательной почвой для бюрократической волокиты, позволяют извращать смысл закона и неправильно его применять»¹.

Неочевидный образ административного расследования, отсутствие его легального четкого определения, сложность и важность его экспликации в практической деятельности требует выделения его основных признаков и формулирование с их учетом понятия деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования. Понятия, доступного для понимания заинтересованной категории сотрудников пограничных органов, действующих в условиях, зачастую исключающих возможность углубления в суть явлений, не обеспеченных надлежащей правовой основой.

Для достижения поставленной цели необходимо: 1) рассмотреть категориально образующее понятие «расследование», соотнести его с другими близкими по значению лексическими единицами; 2) обсудить и выяснить место «административного расследования» среди других видов расследования, определиться с его истинной целью; 3) раскрыть средства (инструменты) деятельности по проведению административного расследования, сам процесс деятельности и ее результат; 4) выделить ее пространственно-временные характеристики, а также другие общие и специфические признаки.

«Расследовать» в этимологическом значении — подвергнуть всестороннему рассмотрению, изучению («расследование» — всестороннее изучение, рассмотрение)². В одном синонимическом ряду с «расследованием» употребляются слова «исследование», «анализирование», «проверка», «выяснение» «следствие»³.

А. П. Зрелов определяет расследование как вид целенаправленной интеллектуально-аналитической деятельности, реализуемый с целью информационного моделирования наиболее подробной картины произошедшего или получения иной необходимой информации об объекте расследования⁴.

В законодательных и других нормативных правовых актах Российской Федерации помимо административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, содержатся упоминания об очень многих видах расследований: предварительное расследование⁵, парламентское расследование⁶, депутатское расследование⁷, расследование профессиональных заболеваний⁸, служебное расследование⁹, эпизоотологическое расследование¹⁰, расследование погранич-

⁴ Зрелов А. П. Указ. соч. С. 26.

⁵ Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских / 2. изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2003.

⁶ Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации».

⁷ Закон Московской области от 4 ноября 2004 г. № 136/2004-ОЗ «О депутатском расследовании».

⁸ Положение о расследовании и учете профессиональных заболеваний : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2000 г. № 967.

⁹ Инструктивно-методические указания по служебному расследованию и ликвидации радиационных аварий: утв. Минздравом СССР 26 сентября 1980 г. № 2206-80, ВЦСПС 16 сентября 1980 г., МВД СССР 2 августа 1980 г.; Указания о порядке работы в системе Министерства торговли СССР по возмещению ущерба от хищений, растрат, недостач и потерь товарно-материальных ценностей, ответственности руководителей и должностных лиц предприятий и организаций государственной торговли за состояние этой работы и координацию ее с правоохранительными органами: утв. приказом Минторга СССР от 28 июня 1983 г. № 140.

¹⁰ О Порядке взаимодействия государств — членов Евразийского экономического союза при профилактике, диагностике, локализации и ликвидации очагов особо опасных, карантинных и зоонозных болезней животных и проведения регионализации и компартиментализации: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 10 ноября 2017 г. № 79.

¹ Керимов Д. А. Проблемы общей теории государства и права. М.: СГУ, 2000. С. 133.

² Ожегов С. И. Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: М., 2001. С. 663.

³ Александрова З. Е. Словарь синонимов русского языка : Практический справочник / 11-е изд., перераб. и доп. М.: Рус. яз., 2001. С. 427.

ного инцидента¹, расследование авиационных происшествий², расследование несчастных случаев на производстве³, санитарно-эпидемиологическое расследование⁴, антидемпинговое расследование⁵.

Знакомство с каждым из перечисленных видов расследования в отдельности и с их совокупностью в целом, позволили обнаружить, что все они, подразумевают сбор, систематизацию и обобщение достоверной и объективной информации о каком-либо произошедшем факте, событии, обстоятельстве. Основными принципами расследования признаются открытость, объективность, всесторонность, полнота, достоверность. Содержательная сторона расследований предполагает запрос сведений, опросы лиц (свидетелей, очевидцев), привлечение специалистов (экспертов). По результатам проведенного расследования обязательно подготавливается итоговый документ (заключение, протокол, акт). Расследования могут быть комиссионными (коллегиальными) или проводятся единолично; как правило, они ограничены во времени.

Названные признаки расследования отличают его от близких ему по значению «исследования», «анализирования», «проверки», «выяснения». По отношению к ним «расследование» представляется более широким понятием, поглощающим их в себя частично или полностью. В ходе расследования профессиональных заболеваний, к примеру, допускается проведение лабораторно-инструментальных и других гигиенических исследований с целью оценки условий труда на рабочем месте. Следовательно,

расследование может включать в себя исследование, но не наоборот. Очевидно также, что получить полное представление о факте или событии, потребовавшем тщательного изучения, обращаясь только к анализу или проверке, достаточно затруднительно, так как прежде необходимо отыскать и собрать предмет анализа или проверки.

Имея много общего, расследования отличаются друг от друга целями, ради которых они проводятся. Весьма разнообразны и многочисленны субъекты, совершающие расследование. Это, как правило, специально уполномоченные государственные органы, лица, наделенные соответствующей компетенцией в соответствии с законодательными и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации. Неодинаковы расследования по объему и характеру правовой основы, по степени нормативной развернутости, детальной проработанности самого процесса. К наиболее совершенным и сложным видам целесообразно отнести предварительное и административное расследования. Существенно ниже аналогичный показатель у расследования парламентского или депутатского. В этом смысле каждое расследование является самостоятельным видом деятельности, определяющей характеристикой которого является целеполагание⁶. Большинство расследований не преследуют целью установление чьей-либо вины и ответственности. Такую оговорку, в частности, содержит Воздушный кодекс Российской Федерации в ст. 95, раскрывающей порядок проведения расследования авиационного происшествия или инцидента. В ней говорится о том, что целями расследования авиационного происшествия или инцидента являются установление причин авиационного происшествия или инцидента и принятие мер по их предотвращению в будущем, в то время как установление чьей-либо вины и

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 1995 г. № 462 «О пограничных представителях Российской Федерации».

² Воздушный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ.

³ Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.

⁶ Елизаров А. Б. Контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества : дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005. С. 13.

ответственности не является целью расследования авиационного происшествия или инцидента.

В отличие от расследования авиационных правонарушений административное и предварительное расследования, предполагающие установление виновных лиц, составляют отдельную группу так называемых правоохранительных видов расследования, основанием для проведения которых являются только правонарушения. В основе административного расследования всегда находится конфликт — совершение физическим или юридическим лицом административного правонарушения, — пишет А. А. Арзуманян¹. Для других видов расследований противоправность не имеет значения, либо уходит на второй план. Разновидность совершенного правонарушения (в данном случае преступление или административный проступок) детерминирует тот или иной процессуально-правовой порядок привлечения правонарушителя к юридической ответственности и вид расследования. Поэтому всестороннее рассмотрение, изучение, выяснение обстоятельств административного правонарушения и установление вины правонарушителя составляет сущность административного расследования, а выяснение обстоятельств совершения преступного деяния формирует основу предварительного расследования. В этом на наш взгляд их главное отличие, достаточное для разграничения.

Представляется, что главная цель административного расследования и соответственно деятельности должностных лиц пограничных органов по его проведению состоит в создании необходимых условий для правомерного привлечения виновного лица к административной ответственности на стадии рассмотрения дела. В данном суждении мы опираемся на существующее в административно-правовой науке мнение о том, что административное расследо-

вание подчинено по целям и задачам производству по делам об административных правонарушениях². Д. Н. Бахрах рассматривает производство по делам об административных правонарушениях как деятельность, осуществляемую в процессуальной форме, направленную на привлечение виновных к административной ответственности, уполномоченных субъектов публичной власти, а также физических и юридических лиц, участвующих в этой деятельности³. Н. Н. Цуканов называет целью производства по делам об административных правонарушениях полную, точную и своевременную реализацию норм об административной ответственности. Некоторыми авторитетными правоведомипрактиками производство по делам об административных правонарушениях называется «производством по привлечению к административной ответственности»⁴. Согласно определению административного расследования, предложенного Ю. Н. Калюжным, установление фактических обстоятельств правонарушения их фиксация и юридическая квалификация, опосредуемые экспертизами и другими процессуальными действиями, проводятся с целью правомерного привлечения виновных лиц к административной ответственности за свершенное правонарушение⁵. Установление всех обстоятельств административного правонарушения и составление качественного протокола полагают результатом административного расследования Е. А. Пятикова и А. А. Гуничев⁶.

Неправильное определение цели ведет к процессуальным, тактическим ошибкам и неполноте административного

² Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 23.

³ Административная ответственность (часть общая) : уч. пос. / Под ред. Д. Н. Бахраха. Екатеринбург, 2004. С. 69.

⁴ Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса : монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 235, 238—239.

⁵ Калюжный Ю. Н. Указ. соч. С. 181.

⁶ Гуничев А. А. Административная ответственность водителей // Российская юстиция. 2003. № 1. С. 67; Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 154.

¹ Арзуманян А. А. Административное расследование : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2010. С. 30.

расследования¹. В силу сказанного нельзя поддержать определения административного расследования, в которых в качестве цели административного расследования допускается возможный вариант его окончания, связанный с вынесением постановления о прекращении дела об административном правонарушении. Подобную дефиницию можно увидеть в работах В. Н. Хорькова, А. А. Голованова, понимающих под административным расследованием стадию производства по делам об административных правонарушениях, представляющую собой комплекс процессуальных действий, проводимых должностными лицами или органами, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, с целью собирания, исследования и оценки доказательств, необходимых для принятия решения о привлечении лица к административной ответственности либо о прекращении дела об административном правонарушении². Постановка цели административного расследования, предполагающей достижение результата в виде прекращения дела об административном правонарушении, может неоднозначно истолковываться на практике.

Как и всякая другая деятельность, деятельность по проведению административного расследования помимо цели и результата, включает в себя средства и сам процесс деятельности³.

Независимо от предлагаемого определения административного расследования неизменным остается представление ученых о нем как о совокупности процессуальных действий, выполняемых в строгом соответствии с КоАП РФ. По мнению Н. В. Азаровой административное расследование можно представить как строго упорядоченный административно-процессуальными нормами комплекс процессуальных действий,

направленный на установление обстоятельств проступка, их фиксирование и квалификацию и принимаемых по их результатам правовых актов в рамках производства по делам об административных правонарушениях⁴. Процессуальные действия, полагаем, и есть те самые средства, используя которые должностное лицо пограничного органа достигает в рамках административного расследования поставленной перед ним процессуальной цели. А. А. Арзумян называет процессуальные действия инструментом процессуального познания всех обстоятельств совершенного административного правонарушения⁵. Первоочередная задача процессуальных действий — это закрепление доказательств⁶.

Представляя собой некий субстрат производства по делам об административных правонарушениях, процессуальные действия занимают центральное место в понятии административного расследования. В то же время отождествление административного расследования сугубо с совокупностью процессуальных действий, допускаемое Н. В. Азаровой, не совсем правильно, поскольку в таком случае административное расследование утрачивает собственную форму, лишаясь специфики целей, задач и функций. Процессуальные действия, проводимые в ходе административного расследования, очевидно, не являются хаотичной массой, они составляют комплекс взаимосвязанных между собой и взаимообусловленных процессуальных действий⁷, срастающихся в единый, слаженный

¹ Зрелов А. П. Указ. соч. С. 56.

² Хорьков В. Н., Голованов А. А. Административное расследование и предварительное расследование: тенденция сближения // Современное право. 2007. № 9. С. 52—54.

³ Большая советская энциклопедия. М., 1972. Т. 8. С. 180.

⁴ Азарова Н. В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 100.

⁵ Арзумян А. А. Указ. соч. С. 10.

⁶ Туганов Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2014. № 6 (204). С. 15—21.

⁷ Шевченко О. А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 26.

процесс (административное расследование в том числе).

Как комплекс процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, и направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление, рассматривается административное расследование Верховным Судом Российской Федерации в Постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Наряду с законодателем и высшим судебным органом размытая категория «значительные временные затраты» включалась в дефиниции административного расследования и некоторыми учеными. Посвятив диссертацию административному расследованию по делам о нарушениях таможенных правил, Е. А. Пятикова сочла возможным рассматривать его в качестве «... комплекса процессуальных действий в рамках производства по делу об административном правонарушении, требующих значительных временных затрат»¹. В основу понятия административного расследования, предложенного Ю. Н. Калюжным, также положена деятельность «... по проведению экспертизы или других требующих значительных временных затрат процессуальных действий»². Подобный подход использован и А. П. Зреловым³. Согласиться с сохранением в официальном понятии административного расследования термина без четких темпоральных параметров вряд ли возможно, поскольку по верному замечанию О. А. Шевченко и А. Н. Булгакова используемые законодателем формулировки в последующем напрасно перенесенные в теорию отдельными авторами, допускают расширение административного усмотрения и создают предпосыл-

ки к процессуальным нарушениям⁴.

Устранить терминологические неточности можно, осуществив уход в понятиях административного расследования от расплывчатой формулировки «комплекс процессуальных действий, требующих значительных временных затрат», с заменой на тезис «комплекс процессуальных действий, на проведение и оформление результатов которых требуется двое и более суток», используемый А. А. Арзумяном. По его мнению, процессуальным условием, необходимым для назначения и проведения административного расследования, должна быть невозможность установления обстоятельств, имеющих значение для разрешения дела об административном правонарушении в срок, установленный ч. 2 ст. 28.5 КоАП для составления протокола об административном правонарушении⁵, то есть двое суток.

Выполнение процессуальных действий в рамках административного расследования предполагает соблюдение должностными лицами пограничных органов порядка их совершения, обеспечивающего законность производства по делу⁶. В этом смысле административное расследование может интерпретироваться в качестве процессуальной формы, представляющей собой совокупность однородных и взаимосвязанных процессуальных требований (условий), выраженных в законе и предъявляемых к участникам процесса для достижения определенного материально-правового результата⁷. Или как специальный правовой режим осуществле-

⁴ Булгаков А. Н. Административное расследование правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017 С. 4; Шевченко О. А. Указ. соч. С. 99.

⁵ Арзумян А. А. Указ. соч. С. 9, 54.

⁶ См. об этом напр.: Туганов Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. 2012. № 5 (179). С. 61—66.

⁷ Булгаков А. Н. Указ. соч. С. 35.

¹ Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 13, 36.

² Калюжный Ю. Н. Указ. соч. С. 10.

³ Зрелов А. П. Указ. соч. С. 8.

ния процессуальных действий по наиболее сложным категориям дел об административных правонарушениях, совокупность способов реализации властных полномочий при решении вопросов привлечения к административной ответственности с привлечением более широкого круга участников производства по делу¹.

Порядок (режим) процессуальной деятельности по проведению административного расследования определяет также ее пространственно-временные характеристики. При необходимости проведения административного расследования в соответствии с п. 4 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ выносится определение о возбуждении дела об административном правонарушении. Срок административного расследования исчисляется с момента возбуждения дела и составляет один месяц (ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ). Его продление для должностных лиц пограничных органов возможно еще на один месяц, а всего до двух месяцев. Оканчивается деятельность по проведению административного расследования составлением протокола об административном правонарушении и направлением дела на рассмотрение в суд либо вынесением постановления о прекращении производства по делу (ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ).

Таким образом, во времени деятельность по проведению административного расследования соотносится с первоначальной стадией производства по делу об административном правонарушении, называемой «возбуждение дела об административном правонарушении». Повод для такого суждения дает включение законодателем ст. 28.7 КоАП в гл. 28. На этом основании ряд ученых выстраивают дефиниции административного расследования, отталкиваясь от его стадийных свойств, присваивая ему статус стадии производства по делу об административном правонарушении или этапа стадии возбуждения дела об административном правонарушении². В

силу спорности данной позиции³ мы не склонны начинать свое определение деятельности по проведению административного расследования с ее темпоральных свойств, что ни в коем случае не означает отрицание динамики ее протекания во времени.

В пространстве деятельность должностного лица пограничных органов по проведению административного расследования осуществляется по месту совершения или выявления административного правонарушения (ч. 4 ст. 28.7 КоАП РФ).

Субъектами деятельности по проведению административного расследования в пограничных органах выступают военнослужащие, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ). Наиболее часто необходимость в проведении административного расследования должностными лицами пограничных органов возникает при выявлении административных правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования (ч. 2 ст. 8.17, ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ и др.).

В административно-правовой науке существуют и иные воззрения на суть, значение и смысл административного расследования, подчеркивающие его индивидуальность, многогранность и своеобразие. С целью расширения представления о деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования назовем некоторые из них: административное расследование — особый порядок предварительного изучения данных (А. Ю. Якимов); административное расследование — особая процедура (сложный процесс), в рамках которой производятся необходимые процессуальные действия (А. А. Гуничев,

правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 115—116; Шевченко О. А. Указ. соч. С. 14.

³ Захаров П. А. Административное расследование как «псевдостадия» производства по делу об административном правонарушении // Военное право. 2021. № 2 (66). С. 119—131.

¹ Пятикова Е. А. Указ. соч. С. 154.

² Зрелов А. П. Указ. соч. С. 28, 65; Филоненко О. В. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных

Е. В. Малашин); административное расследование, по сути, является дополнительной проверкой (Л. А. Калинина, А. А. Николаев); административное расследование — форма возбуждения дела об административном правонарушении (О. В. Панкова)¹; административное расследование — самостоятельный правовой институт (А. Н. Гуев)²; административное расследование — вид властной процессуальной деятельности (А. Ю. Гулягин)³; административное расследование — самостоятельный вид правоприменительной административно-юрисдикционной деятельности (А. А. Арзуманян)⁴; А. В. Коркин называет административное расследование одной из обеспечительных процессуальных мер административного принуждения, предусмотренных в КоАП⁵.

Анализ специальной юридической литературы позволяет, таким образом, выделить две группы признаков деятельности должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования: общие и специальные (специфические).

Согласно общим признакам данный вид деятельности следует характеризовать как деятельность: целевую, сознательно-познавательную, правоприменительную, юрисдикционную, правоохранительную, динамическую (имеющую определенную последовательность), принудительную (по отношению к субъектам права, не находящимся в подчинении), властную публичную, состязательную, регламентируемую юридическими административно-процессуальными нормами, осуществляемую в административно-

процессуальной форме, документально объективируемую, направленную на достижение определенного юридически и социально значимого результата. Названные черты присущи административно-юрисдикционному процессу, в структуру которого входит производство по делам об административных правонарушениях⁶.

К специальным или специфическим признакам можно отнести следующие:

1. Имеет общую (конечную) цель — создание необходимых условий для правомерного привлечения виновного лица к административной ответственности на стадии рассмотрения дела.

2. Направлена на установление фактических обстоятельств правонарушения, их фиксацию и юридическую квалификацию, результатом которой являются составление качественного протокола об административном правонарушении и направление материалов дела на рассмотрение по существу.

3. Включает в себя выявление, закрепление, анализ и оценку доказательств совершенного административного правонарушения, но не исчерпывается этим.

4. Выражается определенным комплексом взаимообусловленных, взаимосвязанных действий (процессуальных действий), обеспечивающих регулирование административно-процессуальных правоотношений, находящихся в логической связи с материальными правоотношениями, на проведение и оформление результатов которых требуется двое и более суток.

5. Применяется при необходимости установления обстоятельств дела об административном правонарушении только по специально оговоренным в ст. 28.7 КоАП РФ составам административных правонарушений. Как правило, по наиболее сложным категориям дел об административных правонарушениях.

¹ Обобщение перечисленных определений административного расследования произвел А. П. Зрелов. См.: Зрелов А. П. Указ. соч. С. 27.

² Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2003. С. 858.

³ Гулягин А. Ю. Указ. соч. С. 138.

⁴ Арзуманян А. А. Указ. соч. С. 32.

⁵ Коркин А. В. Процессуальность как признак мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 4 (42) С. 37—43.

⁶ Панова И. В. Административно-процессуальное право России / 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 129—131.

6. Проводится: по строго определенным КоАП РФ правилам, обеспечивающим законность ее хода и результатов; на стадии возбуждения дела об административном правонарушении; по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Таким образом, представляется, что деятельность должностных лиц пограничных органов по проведению административного расследования — это деятельность юрисдикционного характера специально уполномоченных должностных лиц пограничных органов, осуществляемая после выявления административных правонарушений в областях правоотношений, определенных ст. 28.7 КоАП РФ в рамках производства по делам об административных правонарушениях на стадии возбуждения дела при необходимости проведения комплекса административно-процессуальных действий по выявлению, сбору, закреплению, исследованию, оценке и использованию доказательств, на производство и оформление которых требуется более двух суток, с целью установления фактических обстоятельств правонарушения и обеспечения правомерного привлечения виновного лица к административной ответственности на стадии рассмотрения дела.

Библиография

1. Арзуманян, А. А. Административное расследование : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Арзуманян. — Ростов-на-Дону, 2010. — 208 с.
2. Аулов, В. К. Проекты нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: краткий обзор подходов / В. К. Аулов, Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2020. — № 7 (276). — С. 21—25.
3. Бахрах, Д. Н. Административная ответственность (часть общая) : уч. пос. / под ред. Д. Н. Бахраха. — Екатеринбург, 2004. — 303 с.
4. Булгаков, А. Н. Понятие и система административно-процессуальных действий при расследовании правонарушений в сфере безопасности дорожного движения / А. Н. Булгаков // Вестник Краснодарского университета МВД России. — 2016. — № 4 (34).
5. Гулягин, А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной

юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук / А. Ю. Гулягин. — М., 2015. — 441 с.

6. Гуничев, А. А. Административная ответственность водителей // Российская юстиция. — 2003. — № 1.
7. Женетль, С. З. Административный процесс и административные процедуры в условиях административной реформы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. З. Женетль. — М., 2009. — 38 с.
8. Захаров, П. А. Административное расследование как «псевдоставляющая» производства по делу об административном правонарушении / П. А. Захаров // Военное право. — 2021. — № 2 (66).
9. Зрелов, А. П. Административное расследование нарушений законодательства в области налогов и сборов : дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Зрелов. — М., 2005. — 229 с.
10. Калюжный, Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Н. Калюжный. — М., 2005. — 233 с.
11. Кононов, П. И. Основные категории административного права и процесса: монография / П. И. Кононов. — М.: Юрлитинформ, 2013. — 416 с.
12. Коркин, А. В. Процессуальность как признак мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / А. В. Коркин // Юридическая наука и правоохранительная практика. — 2017. — 4 (42).
13. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России — 2-е изд., пересмотр. и доп. / И. В. Панова. — М.: Норма, 2009. — 336 с.
14. Пятикова, Е. А. Административное расследование по делам о нарушениях таможенных правил : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Пятикова. — М., 2009. — 220 с.
15. Туганов, Ю. Н. Обеспечение права военнослужащего на защиту по делам об административных правонарушениях (по материалам судебной практики) / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2012. — № 5 (179). — С. 61—66.
16. Туганов, Ю. Н. Доказательства по делам об административных правонарушениях с участием военнослужащих / Ю. Н. Туганов // Право в Вооруженных Силах — военно-правовое обозрение. — 2014. — № 6 (204). — С. 15—21.
17. Филоненко, О. В. Возбуждение и административное расследование милицией дел об административных правонарушениях в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Филоненко. — Омск, 2003. — 201 с.
18. Шевченко, О. А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук / О. А. Шевченко. — М., 2015. — 171 с.