

**ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ**

Аннотация. Предметом исследования является стадия возбуждения дела об административном правонарушении. Объектом исследования являются условия предварительной проверки сведений, содержащих признаки состава административного правонарушения. Автор подробно рассматривает такие аспекты темы как стадия предварительной проверки информации о совершенном административном правонарушении, порядок действий субъектов административной юрисдикции в данных условиях. Особое внимание уделяется значению элементов состава административного правонарушения в момент принятия решения по существу проводимой предварительной проверки сведений, содержащих признаки административного правонарушения. использованы методы эмпирического, экспериментально-теоретического и теоретического уровней, а именно: сравнение, обобщение, анализ и синтез, аналогия, собеседование, логический метод. Основные выводы проведенного исследования: положения отдельных ведомственных нормативных правовых актов в части, касающейся порядка рассмотрения сообщений и заявлений об административных правонарушениях, противоречат содержанию норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; в наличии правовой пробел, препятствующий возможности определения продолжительности осуществления предварительной проверки действий (бездействий) лиц на предмет наличия признаков состава административного правонарушения; дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии повода, обозначенного законодателем, и сведений, касающихся исключительно объективной стороны состава административного правонарушения – объект и объективная сторона, однако преимущественная часть условий, определяющих момент при наступлении которого дело об административном правонарушении считается возбужденным, требуют наличие субъекта административного правонарушения. Научная новизна заключается в исследовании изменений законодательства в части, касающейся производства на стадии возбуждения дела об административном правонарушении.

Ключевые слова: административный процесс, состав административного правонарушения, заявления и сообщения, стадия предварительной проверки, инструкция, срок рассмотрения, порядок рассмотрения обращений, срок давности, участники производства, процедура.

Abstract. The research subject is the stage of initiation of an administrative case. The research object is a pretest of information containing the essential elements of an administrative offence. The author considers such aspects of the topic as the stage of the pretest of information about the committed administrative offence and the order of activities of the subjects of administrative jurisdiction in this situation. Special attention is paid to the meaning of the elements of an administrative offence at the moment of deciding about the essence of the pretest of information containing the essential elements of an administrative offence. The author applies the methods of empirical, experimental-theoretical, and theoretical levels, i.e. comparison, generalization, analysis and synthesis, analogy, interviewing, and the logical method. The author comes to the following conclusions: the provisions of particular departmental statutory instruments, related to the order of consideration of reports and requests about administrative offences, contradict the provisions of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation; there exists a legal gap hampering the definition of the period of duration of a pretest of actions (inactions) of persons for the purpose of detecting the essential elements of an administrative offence; an administrative case can be initiated, provided that there is a legal reason and information related to an objective side of the elements of an administrative offence, including the object and the objective side, but most factors, defining the moment when an administrative case is initiated, require the presence of a subject of an administrative offence. The scientific novelty lies in the study of changes in the legislation concerning the proceedings on the stage of an administrative case initiation.

Key words: administrative proceedings, elements of an administrative offences, reports and requests, pretest stage, instruction, response time, procedure of requests consideration, limitation period, parties of the proceedings, procedure.

Несомненный интерес при производстве по делу об административном правонарушении представляет стадия возбуждения производства, которая по своему предназначению фактически должна выступать неким правовым фильтром, определяющим наличие либо отсутствие в том или ином действии (бездействии) состава административного правонарушения.

Содержание данной стадии определено в главе 28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ) [1], а также в ведомственных правовых актах, в том числе приказе МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» [2] (далее приказ МВД России «О порядке, приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»).

Обозначенный нами ведомственный правовой акт по существу определяет стадию, не обозначенную КоАП РФ, назначение которой состоит в исследовании фактов, обстоятельств, связанных с последующим производством по делу об административном правонарушении, представляющим собой предварительную проверку указанной информации. Упоминание о необходимости законодательного закрепления данной стадии находило отражение в юридической литературе, однако должного внимания со стороны законодателя не получило [3].

Ценным аргументом в данном случае выступает, разделяемое нами, мнение Н.Н. Цуканова о том, что «...многие проблемы, актуальные с точки зрения теории административного права, попросту не замечаются современной практикой, а возникающие вопросы эффективно решаются без либо даже вопреки (при этом, кстати, чаще всего безболезненно для сотрудников органов внутренних дел) имеющемуся законодательству» [4].

В продолжении озвученной нами мысли интересна позиция законодателя, изложенная в п. 58 приказа МВД России от 29.08.2014 «О порядке, приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»:

«Заявления и сообщения об административных правонарушениях подлежат рассмотрению в соответствии с КоАП. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений исчисляется с момента их регистрации в КУСП, определяется руководителем (начальником) территориального органа МВД России с учетом требований части 3 статьи 8 и

статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьей 4.5 КоАП» [2].

Согласно приведенным положениям срок рассмотрения письменного обращения составляет 30 дней со дня его регистрации. В случае поступления такого обращения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и содержащего информацию о фактах возможных нарушений законодательства Российской Федерации в сфере миграции, срок рассмотрения письменного обращения сокращается до 20 дней со дня его регистрации. При этом в исключительных случаях, а также в случае направления запроса, руководитель либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение [5].

Мы не разделяем принятое законодателем решение по следующим причинам. Несомненно, приведенные нормы в своем единстве представляют административный процесс, однако охватывают разные производства – производство по делу об административном правонарушении и производство по предложениям и заявлениям граждан и обращений организаций в сфере государственного управления, которые сами по себе носят разнородный характер, направлены на реализацию абсолютно противоположных по содержанию отношений, чем нарушают процессуальные права участников производства по делу об административном правонарушении.

В поддержку сформулированной нами точки зрения, считаем возможным обратиться на мнение Н.Н. Цуканова: «закон предполагает оперативное, но очень вдумчивое применение административной ответственности с основательной аргументацией принимаемого решения, а также реализацией иных формальных положений, обеспечивающих как защиту процессуальных интересов участников производства по делам об административных правонарушениях, так и максимальный профилактический эффект от принимаемых мер» [4].

Обращаясь к нормам части 4 ст. 28.1 КоАП РФ следует отметить следующее:

«Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- 1) составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- 2) составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 настоящего Кодекса;

- 3) составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- 4) вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 настоящего Кодекса;
- 6) вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном частью 1 или 3 статьи 28.6 настоящего Кодекса» [1].

Во взаимосвязи с изложенными положениями интерес представляет содержание частей 1 и 2 статьи 28.5 КоАП РФ:

«1. Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения.

2. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения» [1].

Очевидно, что в данном случае законодатель фактически упоминает о предполагаемой предварительной проверке фактов, связанных с наличием в действии (бездействии) того или иного лица признаков состава административного правонарушения, проведение которой ограничено сроком двое суток.

Однако невозможно указать, что данный срок распространяется и на обстоятельства, связанные с принятием решения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ [1].

В тоже время невозможно оставить без внимания положения продиктованные пленумом Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года №5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»:

«Несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном

правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными» [6].

Таким образом, возникает некий пробел, препятствующий определению продолжительности осуществления предварительной проверки действий (бездействий) лица на предмет наличия признаков состава административного правонарушения. Единственным элементом, по существу ограничивающим продолжительность данного процессуального срока, являются положения ст. 4.5 КоАП РФ, определяющие давность привлечения к административной ответственности.

При этом вопрос получает некий риторический окрас, так как не учитывает соотношение сроков, осуществляемой проверки, охватывающей составление протокола об административном правонарушении и времени необходимого для рассмотрения дела об административном правонарушении по существу с принятием окончательного решения по нему в соответствии с частями 1, 1.1 ст. 29.6 КоАП РФ [1].

Вопрос о необходимости законодательного урегулирования предварительной проверки по фактам действий (бездействий) на предмет наличия либо отсутствия признаков административного правонарушения заслуживает должного внимания, с позиций как теоретического, так и практического интереса.

Данную точку зрения возможно аргументировать следующими позициями. Согласно ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения [1].

Таким образом, достаточно наличие повода, обозначенного законодателем, и сведений, касающихся исключительно объективной стороны состава административного правонарушения: объект и объективная сторона.

Однако обращаясь к ранее обозначенным позициям ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, определяющей моменты при наступлении которых дело об административном правонарушении считается возбужденным, и отдельным нормам КоАП РФ, раскрывающим их содержание, следует указать, что практически для каждого из них требуется наличие субъекта правонарушения.

Так, к примеру:

осмотр места совершения административного правонарушения – ч. 4 ст. 28.1.1 КоАП РФ: «...сведе-

ния о лице, непосредственно управлявшем транспортным средством в момент совершения административного правонарушения...» [1];

меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ: «доставление, то есть принудительное препровождение физического лица...в целях составления протокола об административном правонарушении» [1];

ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ: «об административном задержании составляется протокол, в котором указываются...сведения о задержанном лице...» [1];

ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ: «личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения» [1];

протокол об административном правонарушении – ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ: «в протоколе об административном правонарушении указываются...сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении...» [1];

определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования – ч. 3 ст. 28.7 КоАП РФ: «...при вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено...разъясняются их права и обязанности...» [1];

назначение административного наказания без составления протокола об административном правонарушении – ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ: «в случае, если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а выносится постановление по делу об административном правонарушении в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ» [1].

Библиография:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Российская газета – 2001 – 31 дек.
2. Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (ред. от 29.08.2014) // Российская газета – 2014 – 14 нояб.
3. Шилехин К.Е. Проблемы возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) // Грамота – 2014 – № 5 (43) – ч. II – С. 202-206.

Несомненно, по отдельным нормам, определяющим момент возбуждения дела об административном правонарушении таковых требований не содержится (ст. 27.9 КоАП РФ; ст. 27.10 КоАП РФ, в части обнаружения орудий, предметов на месте совершения административного правонарушения; ст. 27.11 КоАП РФ; ч. 8 ст. 27.13 КоАП РФ), но это лишь малая часть правового арсенала правоохранителя.

Учитывая изложенные доводы, считаем необходимым сформулировать следующие выводы, касающиеся разрешения существующих, с нашей точки зрения, проблем:

в альтернативном аспекте – законодательно закрепить стадию предварительной проверки по делу об административном правонарушении, предполагающую реализацию защиты прав участников каждой из сторон, определив продолжительность ее процессуальных сроков, к примеру, по аналогии с нормами уголовно-процессуального законодательства **либо** законодательно закрепить возможность возбуждения производства по делу об административном правонарушении посредством вынесения единого правового акта, к примеру, определения о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, с последующей проверкой имеющихся сведений, обстоятельств на предмет наличия состава административного правонарушения с учетом возможностей, регламентированных ст. 28.7 КоАП РФ [1]. В случае подтверждения фактов, указывающих на наличие всех элементов состава административного правонарушения, принимать решение о привлечении виновных к административной ответственности, в обратном же случае, о прекращении производства по делу об административном правонарушении;

формулировку п. 58 приказа МВД России от 29.08.2014 «О порядке, приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» [2]: «с учетом требований части 3 статьи 8 и статьи 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», считать противоречащей законодательству.

4. Цуканов Н. Н. О взаимосвязи качества нормативного обеспечения и эффективности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел // Административное право и процесс – 2011 – № 2 – С. 29-32.
5. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 24.11.2014) // Российская газета – 2006 – 05 мая.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 19.12.2013) // Российская газета – 2005 – 19 апр.

References (transliterated):

1. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 05.10.2015) // Rossiiskaya gazeta – 2001 – 31 dek.
2. Prikaz MVD Rossii ot 29.08.2014 № 736 «Ob utverzhdenii Instruksii o poryadke priema, registratsii i razresheniya v territorial'nykh organakh Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii zayavlenii i soobshchenii o prestupleniyakh, ob administrativnykh pravonarusheniyakh, o proisshestviyakh» (red. ot 29.08.2014) // Rossiiskaya gazeta – 2014 – 14 noyab.
3. Shilekhin K.E. Problemy возбуждения дел об административных правонарушениях в области налогов и сборов (по материалам Омской и Новосибирской областей) // Gramota – 2014 – № 5 (43) – ch. II – S. 202-206.
4. Tsukanov N. N. O vzaimosvyazi kachestva normativnogo obespecheniya i effektivnosti proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh, osushchestvlyаемого organami vnutrennikh del // Administrativnoe pravo i protsess – 2011 – № 2 – S. 29-32.
5. Federal'nyi zakon ot 02.05.2006 № 59-FZ «O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii» (red. ot 24.11.2014) // Rossiiskaya gazeta – 2006 – 05 maya.
6. Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 24.03.2005 № 5 «O nekotorykh voprosakh, vznikayushchikh u sudov pri primenenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» (v red. ot 19.12.2013) // Rossiiskaya gazeta – 2005 – 19 apr.