

УДК 342.92

С.И. Иванова
S. Ivanova

ОСОБЕННОСТИ И СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ЗАЯВЛЕНИЙ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, СОВЕРШЕННЫХ НЕУСТАНОВЛЕННЫМИ ЛИЦАМИ

В статье исследуются проблемы, возникающие при производстве об административных правонарушениях в случаях, когда лица, их совершившие, не установлены. На основе действующего законодательства определяются сроки рассмотрения заявлений и сообщений по таким фактам и порядок их установления, а также момент возбуждения дела об административном правонарушении. Даются предложения по совершенствованию административного законодательства и рекомендации правоприменителю по рассмотрению таких заявлений (сообщений).

Ключевые слова: производство по делу об административном правонарушении, сроки рассмотрения заявлений, момент возбуждения дела.

FEATURES AND TERMS OF CONSIDERING APPLICATIONS FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES COMMITTED BY UNIDENTIFIED PERSONS

The article examines the problems associated with the production of Administrative Offences in cases where a person who has committed them are not identified. On the basis of existing legislation the terms for considering applications, reports on such facts the order of their establishment, as well as the time for initiation of an administrative case are defined. Suggestions for improving the administrative legislation and recommendations for dealing with these reports are made.

Keywords: proceedings of an administrative offense, terms of considering applications, time for initiation a case.

Реформирование административного и административно-процессуального законодательства осуществляется уже не первое десятилетие, однако до сих пор порядок осуществления административного производства до конца не сформирован. Как еще в 2005 г. справедливо было отмечено В.Е. Севрюгиным, именно в этой сфере имеет место наибольшее количество нарушений прав и законных интересов граждан [7, с. 25].

Действительно с момента провозглашения Конституцией РФ административного судопроизводства прошло уже более двух десятков лет, однако в результате судебной реформы административные суды так и не созданы. Хотя попытки делались неоднократно, так еще внесенный в 2000 г. Верховным Судом РФ проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», одобренный Государственной Думой в первом чтении, отклонен Постановлением ГД ФС РФ от 11 июня 2013 г. № 2358-6 ГД [4]. Не вдаваясь в дискуссию о необходимости их создания отметим, что в любом случае на законодательном уровне этот вопрос требует своего разрешения как в части соотношения понятий «административное судопроизводство» и «производство по делам об административных правонарушениях», так и порядка его осуществления, в том

числе определение единого порядка возбуждения производства в случае установления лица, совершившего административного правонарушения, так и отношении самого события административного правонарушения, когда лицо, виновное в его совершении не установлено.

Наконец спустя более десяти лет, 8 марта 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ [1], вступающий в силу с 15 сентября 2015 года, который впервые рассматривался в 2003 г. Именно с его принятием В.Е. Севрюгин связывал создание и становление цивилизованного административного правосудия в России [7, с. 26]. Так ли это? Статья первая указанного закона закрепляет, что Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции (далее также – суды) административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных

публичных полномочий. Однако уже ч. 5 указанной статьи закрепляет, что положения настоящего Кодекса не распространяются на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Соответственно, несмотря на свое всеобъемлющее название, Кодекс не распространяет свое действие на все виды административных судов-производств, а соответствующие суды так и не созданы.

Ожидаемого реформирования производства по делам об административных правонарушениях так и не произошло, в то же время, к сожалению, действующее законодательство не позволяет в некоторых случаях эффективно осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в том числе если лицо, его совершившее, не установлено, что в свою очередь в ряде случаев связано с нарушением прав потерпевших, как на рассмотрение самого заявления, так и на восстановление нарушенных прав.

Как справедливо отмечает В.Е. Севрюгин, «периодически возникающие и длящиеся по настоящее время (вот уже более 50 лет) научные дискуссии ученых-административистов о ключевых понятиях, правовой природе, содержании и структуре административного процесса по-прежнему остаются на уровне их «советского» понимания и с маниакальным, достойным лучшего применения упорством продвигается «заинтересованными лицами» в современной учебной и научной литературе по административному праву и процессу в качестве теории «процессуальной деятельности», приспособленной для рассмотрения индивидуальных конкретных дел в сфере публичного управления и применения мер административного принуждения (юрисдикционная концепция)» [8, с. 119-120].

Так, КоАП РФ, устанавливая поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, в том числе поступление сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ), связывает момент возбуждения дела об административном правонарушении с составлением конкретного процессуального документа (ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ). При этом только два из них в названии указывают непосредственно на возбуждение дела, это вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении и вынесение определения о возбуждении дела об административном

правонарушении при необходимости проведения административного расследования.

Единых процессуальных документов, выносимых по результатам рассмотрения поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, аналогичных предусмотренных в ст. 145 УПК РФ не предусмотрено. Законодатель определяет лишь форму отказа в возбуждении дела об административном правонарушении в виде определения и то лишь при наличии двух поводов, перечисленных в пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ.

Таким образом, возбуждение дела как стадия производства по делу об административном правонарушении связана с двумя фактами – наличием повода и вынесением одного из процессуальных документов, перечисленных в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ. При этом нередки случаи когда повод есть, а дело не возбуждено, что обусловлено невозможностью составления такого документа в связи с неустановлением лица, совершившего правонарушение и отсутствием возможности проведения административного расследования, либо невозможностью составления протокола об административном правонарушении, так как лицо скрылось, либо его место нахождения не известно.

В связи с чем, должностное лицо поставлено перед дилеммой, с одной стороны ему необходимо рассмотреть в установленные сроки заявление об административном правонарушении, с другой какое решение ему вынести по результатам такого рассмотрения. До последнего времени ни КоАП РФ, ни ведомственные нормативные правовые акты не давали ответа на этот вопрос.

Утвержденный Приказом МВД России от 1 марта 2012 г. № 140, Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, регламентировавший порядок регистрация заявлений, в том числе об административных правонарушениях просуществовал не так уж долго и был отменен вполне обоснованно поскольку противоречил КоАП РФ [5].

Так, в частности он использовал терминологию отличную от административно-процессуального законодательства; неясна правовая природа рапорта о выявленном административном правонарушении сотрудника, не уполномоченного составлять протокола об административных

правонарушениях; к какому поводу, закрепленному в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ отнести; где должны быть зарегистрированы материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, и самое главное он не определял сроки рассмотрения таких заявлений.

КоАП РФ также таких сроков не устанавливает. Вернее, сроки определяются в отношении одного из моментов возбуждения дела – протокола об административном правонарушении.

Согласно ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случае, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования в сроки, предусмотренные ст. 28.6 КоАП РФ.

Однако на указанные сроки нельзя ориентироваться при рассмотрении заявления, поскольку они не являются пресекательными [2], а сам протокол может быть составлен в рамках сроков давности привлечения к административной ответственности в соответствии со ст. 4.5. КоАП РФ.

Регламентирующим порядок регистрации обращения в ОВД является Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно п. 70 которого обращение, содержащее информацию об административном правонарушении, поступившее в Министерство или его структурное подразделение, регистрируется и учитывается в порядке, установленном Инструкцией, после чего направляется в территориальный орган на межрегиональном или региональном уровне для регистрации в КУСП, то есть речь снова идет только об одном поводе, указанном в п. 3 ч. 1

ст. 28.1 КоАП РФ. Данный нормативный правовой акт также не дает ответ на поставленные выше вопросы.

В то же время законодатель предусматривает общий порядок рассмотрения обращений граждан и соответственно сроки их рассмотрения. Так, в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3] письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения, который может быть продлен в исключительных случаях не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

Принятие Приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 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» [6] частично устранило указанный пробел. Срок рассмотрения таких заявлений и сообщений, как закреплено в п. 58 указанной Инструкции, 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» [3], а также сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных статьей 4.5 КоАП РФ.

Получается, что максимальный срок рассмотрения заявления может составить 60 дней, если же и в этот срок не будет установлено лицо, совершившее административное правонарушение, а сроки давности не истекли, что ответить заявителю по существу его обращения?

В связи с этим сотрудники полиции зачастую проверку проводят в порядке ст. 140-145 УПК РФ и заканчивается вынесением определения об отказе в возбуждении уголовного дела [9, с. 174], либо выносят определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, по составам не входящим в области, перечисленные в с. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, что является нарушением порядка рассмотрения таких заявлений.

Часть 4 ст. 28.1. КоАП РФ связывает, как уже сказано, четко связывает момент возбуждения

дела об административном правонарушении с составлением конкретного процессуального документа. Однако большинство из них неприемлемо, в случае если лицо, совершившее административное правонарушение, сразу не установлено. Ведь протокол об административном правонарушении либо постановление в порядке ст. 28.6 КоАП РФ могут быть составлены только в отношении конкретного лица, личность которого установлено, протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется только по двум видам административных правонарушений (ст. 12.24 и 12.30 КоАП РФ), а большинство мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении носят личный характер и тоже производятся в отношении конкретного лица. И даже вроде бы универсальные по названию процессуальные документы – постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении и определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования – не решают указанную проблему. Так, вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования может быть вынесено при наличии двух обязательных условий: совершение административного правонарушения в областях, перечисленных в ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ,

и если осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в большинстве случаев является его правом, а не обязанностью, исключение составляют административные правонарушения, перечисленные в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ.

На наш взгляд, ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ после слов «временных затрат» дополнить словами «а также в случаях, если лицо, совершившее административное правонарушение, не установлено в сроки, определенные ст. 28.5 КоАП РФ для составления протокола об административном правонарушении».

До законодательного разрешения указанной проблемы путем закрепления единого порядка возбуждения дела об административном правонарушении можно порекомендовать должностным лицам, осуществляющим проверку, по возможности применять различные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Например, при незаконной продаже алкогольных напитков, мелком хищении – осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов или изъятие вещей и документов. Тем самым возбуждается дело об административном правонарушении, даже если лицо, его совершившее, не установлено.



Примечания

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08 марта 2015 г. № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

2. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19 декабря 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2005. – № 6.

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 24 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

4. Проекте Федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 25. – Ст. 3065.

5. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях : приказ МВД России от 01 марта 2012 г. № 140 // Российская газета. – 2012. – 01 августа.

6. 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 : приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 // Российская газета. – 2014. – № 9.

7. Севрюгин В. Е. Защита прав и законных интересов граждан в сфере административного судопроизводства // Полицейское право. – 2005. – № 2 (2). – С. 25-26.

8. Севрюгин В. Е. О современной доктрине административного процесса России // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. – № 1 (2). – С. 119-123.

9. Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук. – Омск, 2011.

ИВАНОВА Светлана Ивановна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности, Тюменский институт повышения квалификации МВД России.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru

Ivanova Svetlana, Candidate of Law, assistant professor, Chair of the Administrative Activities of Law Enforcement Agencies, Tyumen Institute of Advanced Police Training of the Ministry of Interior of the Russian Federation.

E-mail: tipkmvd@rambler.ru