

УДК 342.92

НЕКОТОРЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Султанов К. А., Устинов П. В.

Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России

Предметом исследования данной работы являются вопросы возбуждения административного расследования в отношении неустановленного лица. Объектом исследования является стадия производства по делам об административных правонарушениях – проведение административного расследования. Автор рассматривает действующую нормативную правовую базу и законопроекты регламентирующие проведение расследования в отношении неустановленных лиц. Особое внимание уделяется процедуре возбуждения административного расследования в территориальных органах МВД. Описываются случаи, при которых возбуждение расследования в отношении неустановленного лица не возможно. Приводятся конкретные рекомендации для формирования единой правоприменительной практики в территориальных органах МВД и иных органах при производстве по делу об административном правонарушении.

Ключевые слова: Кодекс РФ об административных правонарушениях, органы внутренних дел, полиция, административной штраф, правонарушение, административное право, административное расследование, неустановленное лицо, административный процесс, правонарушитель.

С момента принятия федерального закона о гуманизации уголовного законодательства [1] должностным лицам полиции была вменена обязанность обязательного проведения административного расследования в случаях совершения гражданами административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1 и 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2]. В этой связи в территориальных органах внутренних дел остро возник вопрос о законности возбуждении дела административном правонарушении, если на момент возбуждения данные о виновном лице не известны. Однако данная проблематика имеет место не только в органах полиции.

На различных научных конференциях Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) и иных государственных органах довольно бурно обсуждается один из дискуссионных вопросов по которому в Российской Федерации стране ещё не сформировалась судебная практика – возможность возбуждения дел об административных правонарушениях и ведения по ним производства в отношении неустановленных лиц в обязательном порядке.

Так, кандидат юридических наук Шарафутдинов А.Ш. в своем выступлении, на конференции Уфимского юридического института МВД РФ, доказывает допустимость возбуждения дела об административном правонарушении в отношении неустановленного лица [3, с. 35]. В качестве довода указывает на невозможность прекращения дела за отсутствием лица, как субъекта состава административного правонарушения, в то время как событие административного правонарушения имело

место быть и сроки давности привлечения к ответственности не истекли. Ввиду чего, Шарафутдинов А.Ш. допускает проведение административного расследования в целях установления лица совершившего правонарушение.

Прошедшая в 2013 г. дискуссия в Магаданской таможне также допускает такой вариант событий. По мнению начальника отдела административных расследований Магаданской таможни А.С. Резниченко при обнаружении незаконного перемещения товаров через таможенную границу, установить лиц, которые их перемещают, не представляется возможным. В момент выявления тайников на морских судах с алкогольной продукцией, никто из членов экипажа не берёт на себя ответственность за данные действия. Установить виновное лицо на момент возбуждения дела не представляется возможным. Поэтому в акте таможенного досмотра данный факт фиксируется, и отражается изъятие незаконно перемещаемых товаров. Дело об административном правонарушении возбуждается в отношении неустановленного лица, о чём выносится соответствующее определение и передаётся в отдел административных расследований для ведения производства по делу [4].

На какой стадии может быть установлено виновное лицо сложно прогнозировать, поэтому процессуальные действия проводятся в отсутствие данного лица, так как многие процедуры требуют значительных временных затрат, в том числе проведение экспертизы. И когда виновное лицо установлено (что происходит не всегда), по данному делу могут быть проведены все оставшиеся процессуальные действия: получение заключения экспертов, опрос свидетелей, помещение изъятых товаров на хранение. От лица, привлекаемого к административной ответственности, требуются только его объяснения перед тем, как дело будет передано на рассмотрение в суд. Как правило, это физические лица, но в ряде случаев виновными устанавливаются юридические лица, которые обжалуют постановления таможенных органов в арбитражном суде.

КоАП РФ сконструирован в таком виде, что изначально предполагает, при возбуждении административного дела присутствие лица, привлекаемое к административной ответственности, хотя из статьи 28.1 КоАП РФ следует, что для возбуждения дела достаточно выявления данных, указывающих на наличие события административного правонарушения [12, с. 30].

Следовательно, по мнению А.С. Резниченко должностное лицо вправе возбуждать административное дело в отношении неустановленного лица. Однако, каким образом соблюсти все права неустановленного лица при возбуждении производства по делу и в дальнейшем, вопрос остаётся открытым и ничем не регламентированным. При этом, С.А. Резниченко предложил несколько вариантов соблюдения прав лиц, привлекаемых к административной ответственности по таким делам. Либо при установлении конкретного лица дублировать ранее проведённые значимые процессуальные действия, либо выяснять у лица, если оно не заявляет никаких ходатайств или возражений, считает ли оно проведённые ранее процессуальные действия законными и обоснованными.

Председатель судебного состава Магаданского арбитражного суда Н.Ю. Нестерова высказывает мнение о том, что необходимо, в первую очередь, направить усилия административных органов на установление лица, совершившего вменяемое нарушение, нет необходимости спешить совершать процессуально значимые действия, в которых по КоАП РФ может участвовать лицо, привлекаемое к админи-

стративной ответственности, так как если лицо не будет установлено, все действия административного органа теряют смысл [4].

Практика возбуждения административного расследования в отношении неустановленного лица по аналогии с уголовно-процессуальным законодательством широко применяется в некоторых территориальных органах МВД РФ и иных государственных надзорных структурах. Особенно часто такую практику можно заметить в природоохранных надзорных ведомствах, где возбуждение осуществляется по факту выявленного противоправного деяния с признаками административного правонарушения в области экологии и природопользования. Обоснованность таких процессуальных действий, должностные лица государственных органов власти объясняет необходимостью возбуждения дела об административном правонарушении по факту обнаружения признаков административного правонарушения и установления лица совершившего это правонарушение. Приведем пример из административной практики органов внутренних дел. В ходе анализа и изучения 300 административных материалов составленных в УМВД России по г. Калуге мы выявили, что административное расследование в отношении неустановленного лица возбуждается, в 10% случаях, в основном при выявлении правонарушений в области безопасности дорожного движения [5]. Например, при выявлении фактов оставления водителем места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (то есть в момент, когда данные о нарушителе неизвестны). Однако административное расследование в существующем виде не предполагает установление и поиск виновного лица, а предназначено несколько для иных целей.

Согласно ст. 28.7 КоАП РФ, административное расследование является одной из стадий производства по делу об административном правонарушении. Частью 4 статьи 28.1 КоАП РФ определено, что дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении проведении административного расследования. При этом по мнению Верховного суда Российской Федерации административное расследование представляет собой комплекс, требующих значительных временных затрат, процессуальных действий должностных лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление [6].

Наряду с этим не стоит забывать, что в соответствии с ч. 3.1 ст. 28.7 КоАП РФ, копия определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток должна быть вручена под расписку либо высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. И вот тут возникает резонный вопрос, кому вручать копию определения, если дело возбуждается «глухарем»? Существует мнение, что определение может быть вручено виновному лицу после его установления. Однако, если следовать логике можно и протокол об административном правонарушении составить в отношении неустановленного лица, а сведения о нем внести когда анкетные данные станут известны [11, с. 60]. При внимательном прочтении ст. 28.7 КоАП РФ мы увидим, что уполномоченное лицо обязано выявить не событие правонарушения или его признаки, а конкретно правонарушение со всеми элементами состава.

Напомню, что событием административного правонарушения является объективная сторона статьи КоАП РФ с формальными признаками (дата, время, место), а понятие самого административного правонарушения дано в ч.1 ст.2.1 КоАП. Следовательно, в момент возбуждения дела об административном правонарушении все элементы состава правонарушения должны быть определены (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона). А в нашем случае отсутствует субъект правонарушения, без установления которого возбуждение дела является нарушением порядка привлечения к административной ответственности [13, с. 123].

Совсем недавно дискуссия по данному вопросу возникла на самом высоком уровне судебных инстанций. В частности, авторы из Верховного суда РФ пресловутого законопроекта о декриминализации некоторых статей Уголовного кодекса РФ, очевидно поддерживая позицию о возбуждении дела в неустановленного лица, предложили изложить ст. 28.7 КоАП РФ в редакции допускающей проведение расследования в отношении неустановленного лица [7].

Однако юристы Управления администрации Президента РФ не поддержали данное нововведение. В официальном отзыве сообщалось: «Не может быть поддержано предлагаемое законопроектом дополнение статьи 28.7 КоАП в части проведения административного расследования в отношении неустановленного лица, поскольку КоАП не содержит положений об осуществлении розыскных мер в отношении лица, совершившего административное правонарушение. С учетом того, что КоАП РФ не предусмотрено приостановление производства по делу об административном правонарушении, а также то, что протокол об административном правонарушении может быть составлен, а постановление по делу об административном правонарушении вынесено только в отношении установленного лица, представляется неясным, какое процессуальное решение необходимо будет принять по окончании срока административного расследования в случае, если лицо, совершившее административное правонарушение, в ходе такого расследования, не будет установлено [8]. Аналогичная позиция также была изложена правовым управлением Государственной Думы РФ, согласно которой, возможность проведения административного расследования в отношении неизвестного лица противоречит предназначению расследования и требует комплексного урегулирования в КоАП РФ [9]. С данным мнением мы полностью согласны.

Следовательно, абсолютно незаконно проводя аналогию с уголовно-процессуальным законодательством возбуждать дела об административном правонарушении в отношении неустановленных лиц. Например, в статье 146 УПК РФ при возбуждении уголовного дела должностное лицо не обязано указывать сведения о лице в отношении, которого возбуждено уголовное дело. В то время как ч. 3.1 ст. 28.7 КоАП РФ, прямо предписывает копию определения о возбуждении расследования вручить лицу, привлекаемому к административной ответственности. Уголовный закон в отличие от КоАП РФ допускает розыск подозреваемых лиц.

МВД России в своих директивах также указывает о недопустимости проведения расследования в отношении неустановленных лиц. Например, в письме от 16.02.2017 г. № 1/1615 «О порядке применения норм законодательства об ответственности за побои» сказано, что в случае отсутствия виновного лица, решение по делу в порядке КоАП РФ не может быть принято [10].

По нашему мнению, в настоящее время нет никаких предпосылок для внесения изменений в КоАП РФ в части проведения административного расследования в отношении неустановленного лица. В случае необходимости установления лица, КоАП РФ в действующей редакции предусматривает возможность проведения проверочных мероприятий, в частности: поручения и запросы по делу об административном правонарушении (ст. 26.9 КоАП РФ), истребование сведений (ст. 26.10 КоАП РФ), получение объяснений свидетелей и подозреваемых лиц (ст. 26.3 КоАП РФ), осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ), получение иных доказательств имеющих отношение к делу (26.2 КоАП РФ). После проведения указанных проверочных мероприятий КоАП РФ позволяет составить протокол об административном правонарушении с нарушением сроков предусмотренных ст. 28.5 КоАП РФ, поскольку данные сроки не являются пресекательными [6]. Допустимость возбуждения дела в отношении неустановленного лица требует внесение изменений не только в ст. 28.7 КоАП РФ, как планировали разработчики законопроекта в Верховном суде РФ, но предполагает кардинальную смену всего формата административного процесса (введение норм о розыске лиц, приостановление производства по делу и т.д.). В настоящее время возбудить расследование без нарушения норм КоАП РФ не возможно.

Следовательно, в целях обеспечения законного порядка производства по делу об административном правонарушении необходимо отметить следующее:

2. Административное расследование проводится в обязательном порядке в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ, а также по необходимости в отдельных областях законодательства. Однако ввиду того, что возбуждение административного расследования в отношении неустановленного лица приведет к нарушению ст. 27.8 КоАП РФ, данное процессуальное действие может быть осуществлено после установления виновного лица, что не повлечет существенного нарушения порядка привлечения к административной ответственности.

3. Административное расследование проводится после выявления состава административного правонарушения, а не его события и только в отношении конкретного лица.

Список литературы

1. Федеральный закон "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" от 03.07.2016 N 323-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" от 03.07.2016 N 326-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
3. Шарафутдинов А.Ш. Производство по делу об административном правонарушении в отношении неустановленных лиц // Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения права и свобод гражданина. Уфимский юридический институт МВД, 2015. № 18-4. С. 34-37.
4. Обобщение по итогам работы круглого стола по теме: «Проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам порядка привлечения лиц к административной ответственности». <http://magadan.arbitr.ru/node/22751> (дата обращения 01.11.2018 г.).
5. Форма отчетности 1-АП УМВД России по г. Калуге Калужской области за 2014-2017 гг.

6. Пункт 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2015 N 5. "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СПС «Консультант Плюс».
7. Проект 953398-6 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» внесенный в Государственную Думу Федерального собрания РФ председателем Верховного суда РФ (текст по состоянию на 31.07.2015 г.) // СПС «Консультант Плюс». Проекты правовых актов.
8. Официальный отзыв от 10.12.2015 г. № 8390п-П4 Правительства РФ на проект федерального закона 953398-6 от 31.07.2015 г. "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" // СПС «Консультант Плюс». Проекты правовых актов.
9. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального собрания РФ от 16.02.2016 N 2.2-1/711 "По проекту федерального закона N 953398-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности" // СПС «Консультант Плюс». Проекты правовых актов.
10. Письмо МВД России от 13.02.2017 г. № 1/1615 «О порядке применения норм законодательства об ответственности за побои» // СПС «Консультант Плюс».
11. Султанов К. А. Вопросы возбуждения административного расследования в отношении неустановленного лица // *Вестник Административного права и практики администрирования*. — 2017. - № 3. - С.57-63.
12. Щепалов С. В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // *Российская юстиция*. 2014. N 8. С. 29–32.
13. Костеников М. В., Куракин А. В. Актуальные проблемы административного права. М., 2015. С. 383.

Sultanov K. A., Ustinov Pavel. Some of the topical issues of the administrative investigation // *Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical Science*. – 2019. – Т. 4 (72). № 1. – P. 279-285.

The Subject of this work is the initiation of an administrative investigation against an unidentified person. The object of the study is the stage of production in cases of administrative offenses – an administrative investigation. The author considers the existing legal framework and draft laws regulating the investigation of unidentified persons. Special attention is paid to the procedure of initiation of administrative investigation in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs. It describes cases in which the initiation of an investigation against an unidentified person is impossible. Specific recommendations are given for the formation of a unified law enforcement practice in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs and other bodies in the proceedings on an administrative offense.

Keywords: Code of administrative offences of the Russian Federation, internal Affairs bodies, police, administrative fine, offense, administrative law, administrative investigation, unidentified person, administrative process, offender.

Spisok literatury

1. Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii po voprosam sovershenstvovaniya osnovanij i poryadka osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti" ot 03.07.2016 N 323-FZ // SPS «Konsul'tant Plyus».
2. Federal'nyj zakon "O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii po voprosam sovershenstvovaniya osnovanij i poryadka osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti" ot 03.07.2016 N 326-FZ // SPS «Konsul'tant Plyus».
3. SHarafutdinov A.SH. Proizvodstvo po delu ob administrativnom pravonarushenii v otnoshenii neustanovlennyh lic // Aktual'nye problemy gosudarstva i obshchestva v oblasti obespecheniya prava i svobod grazhdanina. Ufimskij yuridicheskij institut MVD. 2015. № 18-4. S. 34-37.
4. Obobshchenie po itogam raboty kruglogo stola po teme: «Problemy primeneniya Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah po voprosam poryadka privlecheniya lic k administrativnoj otvetstvennosti». <http://magadan.arbitr.ru/node/22751> (data obrashcheniya 01.11.2018 g.).
5. Forma otchetnosti 1-AP UMVD Rossii po g. Kaluge Kaluzhskoj oblasti za 2014-2017 gg.
6. Punkt 3 Postanovleniya Plenuma Verhovnogo Suda RF ot 24.03.2015 N 5. "O nekotoryh voprosah, voznykayuschih u sudov pri primenenii Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah" // SPS «Konsul'tant Plyus».
7. Proekt 953398-6 Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii po voprosam sovershenstvovaniya osnovanij i poryadka osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti» vnesennyj v Gosudarstvennyu Dumu Federal'nogo sobraniya RF predsedatelem Verhovnogo suda RF (tekst po sostoyaniyu na 31.07.2015 g.) // SPS «Konsul'tant Plyus». Proekty pravovyh aktov.
8. Oficial'nyj otzyv ot 10.12.2015 g. № 8390p-P4 Pravitel'stva RF na proekt federal'nogo zakona 953398-6 ot 31.07.2015 g. "O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii po voprosam sovershenstvovaniya osnovanij i poryadka osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti" // SPS «Konsul'tant Plyus». Proekty pravovyh aktov.
9. Zaklyuchenie Pravovogo upravleniya Apparata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo sobraniya RF ot 16.02.2016 N 2.2-1/711 "Po proektu federal'nogo zakona N 953398-6 "O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenij v Ugolovnyj kodeks Rossijskoj Federacii i Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii po voprosam sovershenstvovaniya osnovanij i poryadka osvobozhdeniya ot ugolovnoj otvetstvennosti" // SPS «Konsul'tant Plyus». Proekty pravovyh aktov.
10. Pis'mo MVD Rossii ot 13.02.2017 g. № 1/1615 «O poryadke primeneniya norm zakonodatel'stva ob otvetstvennosti za poboii» // SPS «Konsul'tant Plyus».
11. Sultanov K. A. Voprosy vzbuzhdeniya administrativnogo rassledovaniya v otnoshenii neustanovlennogo lica // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. — 2017. - № 3. - S.57-63.
12. SHCHepalov S. V. K voprosu o sovershenstvovanii processual'noj formy administrativnogo sudoproizvodstva // Rossijskaya yusticiya. 2014. N 8. S. 29–32.
13. Kostennikov M. V., Kurakin A. V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. M., 2015. S. 383.