

**Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Уральский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»**

**Кафедра административного права и административной
деятельности органов внутренних дел**

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ВОЗБУЖДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Методические рекомендации

**Екатеринбург
2022**

ББК 67.401.031.2

П845

**Процессуальные особенности возбуждения отдельных видов
П845 дел об административных правонарушениях: методические
рекомендации.** – Екатеринбург: Уральский юридический институт
МВД России, 2022. – 35 с.

ISBN 978-5-88437-903-9

Коллектив авторов *Д. В. Осинцев*, доктор юридических наук, профессор – глава 1 (разделы 1.1, 1.2);
Е. М. Охохонин – глава 2 (раздел 2.1, приложение);
Т. А. Леонова – глава 2 (раздел 2.2, введение);
Д. А. Кошелев – глава 1 (раздел 1.3)

Рецензенты: *Н. В. Макарейко*, профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент;
А. Н. Осяк, начальник кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент

Методические рекомендации знакомят обучающихся с особенностями производства по делам об административных правонарушениях, в первую очередь, на стадии возбуждения дела. Содержание методических рекомендаций направлено на формирование комплекса профессиональных компетенций в сфере осуществления сотрудниками полиции должностных полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях, а также реализацию приоритетного профиля подготовки «Деятельность подразделений организации применения административного законодательства и подразделений по исполнению административного законодательства».

Издание предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций высшего образования МВД России, сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации.

Обсуждены на заседании кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел УрЮИ МВД России (протокол № 19 от 4 октября 2022 г.).

Рекомендованы для использования в образовательном процессе методическим советом УрЮИ МВД России (протокол № 5 от 14 ноября 2022 г.).

ISBN 978-5-88437-903-9

ББК 67.401.031.2

© Коллектив авторов, 2022

© Уральский юридический институт МВД России, 2022

ВВЕДЕНИЕ

Настоящее исследование направлено на анализ проблемных вопросов, связанных с возбуждением дел об административных правонарушениях по ст. 6.1.1, 7.27, 7.27.1, ч. 1 ст. 11.1, ч. 1–4 ст. 11.3, ч. 7 ст. 11.5, ч. 2 и 3 ст. 11.15.1, ч. 4–6 ст. 11.17, ст. 11.21, ст. 11.22, ст. 11.26, 11.27, 11.29, 19.3 20.6.1 КоАП РФ и др., изучение материалов дел об административных правонарушениях, а также выработку алгоритма действий сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства, а также иных должностных лиц органов внутренних дел при производстве по делу об административном правонарушении в отношении неустановленного лица, в том числе в случае отказа в возбуждении или после прекращения уголовного дела, если при этом имеются поводы и основания для ведения производства по делу об административном правонарушении.

Затруднения в организации деятельности по ведению производства по делам об административных правонарушениях вызывают то, что о наличии дел об административных правонарушениях, где фигурируют «неустановленные лица», лишь трижды упоминается на официальном сайте Верховного Суда РФ в сети «Интернет». Иная устоявшаяся практика по данным обстоятельствам в рамках производства по делам об административных правонарушениях отсутствует, законодательно вопрос не урегулирован.

Таким образом, за 20 лет действия КоАП РФ не разработаны методики, как следует поступать при наличии фактов совершения административных правонарушений неустановленными лицами, которые могли бы выступать в качестве лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, с соблюдением требований законности при ведении дел об административных правонарушениях (ст. 1.6 КоАП РФ). При этом данный вопрос достаточно широко исследован в научной литературе и нацеливает на активные действия сотрудников правоохранительных органов (в том числе полиции) при отыскании субъекта, виновного в совершении административного правонарушения, с учетом принципа, описанного в ст. 24.1 КоАП РФ. Правовые позиции, изложенные в практических комментариях в официальном издании Генеральной прокуратуры Российской Федерации – журнале «Законность» о безусловном возбуждении дела об административном правонарушении, вынесении соответствующего определения и проведении админист-

ративного расследования, представляются спорными, так как достижение процессуального результата возможно путем реализации иных административных процедур, описанию которых посвящено настоящее исследование.

Методические рекомендации «Процессуальные особенности возбуждения отдельных видов дел об административных правонарушениях» разработаны на основе действующего законодательства и предназначены для обучающихся образовательных организаций высшего образования МВД России по специальностям 40.05.02 Правоохранительная деятельность, 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка (специализация – административная деятельность полиции), 40.03.01 Юриспруденция (специализация – уголовно-правовая (Подготовка сотрудников правоохранительных органов иностранных государств)), а также для сотрудников территориальных органов внутренних дел Российской Федерации.

Сформулированные в рамках методических рекомендаций теоретические положения способствуют формированию следующих компетенций:

- способность принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с законодательством РФ, юридически правильно квалифицировать факты, события и обстоятельства;
- способность квалифицированно применять нормативные правовые акты в конкретных сферах юридической деятельности;
- способность выявлять, документировать, пресекать преступления и административные правонарушения;
- способность осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и иные виды административных производств;
- способность осуществлять внесение информации в банки данных о лицах, совершивших административное правонарушение, и сведений о деятельности органов внутренних дел по административной практике в формы статистических отчетностей;
- способность использовать возможности ведения автоматизированного учета производства по делам об административных правонарушениях;
- способность осуществлять подготовку и направление запросов в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в

установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, и получение от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведений, справок, документов (их копий), иной необходимой информации, в том числе персональных данных граждан;

– способность составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

– способность осуществлять проверку законности и качества составления сотрудниками территориального органа МВД России документов по делам об административных правонарушениях при исполнении административного законодательства;

– способность оказывать практическую помощь подразделениям полиции при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, пресечении административных правонарушений, требующих проведения административного расследования, а также рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства.

Методические рекомендации подготовлены для изучения следующих учебных дисциплин: «Административное процессуальное право», «Административная деятельность полиции», «Организация деятельности подразделения по исполнению административного законодательства».

ГЛАВА 1. КОМПЛЕКСНЫЙ АНАЛИЗ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ, СВЯЗАННЫХ С ВЕДЕНИЕМ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

1.1. Основные требования к документированию административного правонарушения

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в силу ст. 28.1 КоАП РФ являются¹:

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения,

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (в том числе путевые листы от начальника поезда и иные транспортные документы, в которых отражены различного рода инциденты и происшествия в отраслях и организациях транспорта).

В соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

– составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ;

– составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

– вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ).

¹ Положения настоящей статьи КоАП РФ цитируются дословно, кроме тех категорий дел об административных правонарушениях, которые не подведомственны органам внутренних дел (полиции), приводятся в сокращении. Материал основан на издании: *Осинцев Д. В.* Административное право: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2022. 617 с. URL: <https://urait.ru/bcode/509160>

Основным процессуальным документом на стадии возбуждения дела об административном правонарушении является **протокол об административном правонарушении**, требования к составлению которого определены ст. 28.2 КоАП РФ.

В протокол об административном правонарушении должны быть внесены сведения, относящиеся к самому административному правонарушению: **место и время совершения, событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта РФ**.

Описание **события** административного правонарушения должно соответствовать признакам административного правонарушения, указанного в диспозиции статьи КоАП РФ. Если статья носит бланкетный характер, необходимо выяснять, какие нормы материального права регулятивного характера были нарушены¹.

Протокол об административном правонарушении ориентирован на ведение производства по делу о каждом выявленном административном правонарушении, следовательно, по каждому факту и (или) каждому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, он составляется в отдельности².

При описании **места совершения** административного правонарушения в необходимых случаях указываются точные результаты измерений, производится их привязка к стационарным объектам, сооружениям, элементам местности (тротуарам, обочинам, кюветам и т. д.). При этом неопределенность описания места совершения административного правонарушения («безымянный ручей») может повлечь отказ в удовлетворении требования административного органа³.

Также при составлении протокола, равно как и других процессуальных актов (документов), не допускаются формулировки общего характера («осуществлял деятельность без лицензии», «превысил допустимые нормативы», «нарушил правила», «уничтожил плодородный слой почвы»⁴ и т. п.). Не следует ограничиваться лишь указа-

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 11.08.2021 № 5-АД21-66-К2 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

² Постановление Верховного Суда РФ от 21.12.2015 № 309-АД15-13704 по делу № А07-23268/2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>

³ Постановление ФАС Уральского округа от 20.02.2008 № Ф09-495/08-С1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁴ Постановление ФАС Уральского округа от 13.06.2007 № Ф09-3731/07-С1 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

нием на то, какие документы должны быть у ответственных лиц, но определить, кто должен быть их обладателем, сроки действия и иные условия действительности этих документов¹.

В протоколе об административном правонарушении должно быть четко и однозначно указано, какие требования нормативных правовых актов были нарушены, в чем они выразились, например, изложены фактические обстоятельства, подтверждающие нарушение порядка управления, какие действия и когда были совершены². Если в протоколе содержится только перечень законодательных актов и не указывается, в чем выразилось нарушение и какие конкретные нормы специальных нормативных правовых актов нарушило лицо, то событие административного правонарушения считается нераскрытым³.

Не допускается ссылка исключительно на источники доказательств. Недопустимо ограничиваться только подписью свидетелей и потерпевших в протоколе об административном правонарушении. Данные ими объяснения должны быть изложены в приложениях к протоколу, так как именно они являются одним из видов доказательств.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за 4 квартал 2004 г.⁴ подчеркивается, что судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, вправе огласить показания свидетеля при рассмотрении дела об административном правонарушении, в том числе при невозможности явки лиц на рассмотрение дела.

В случае использования специальных технических средств в протоколе об административном правонарушении указывается наимено-

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 20.11.2007 № А60-29831/2007-С9 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

² Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 07.08.2007 № А33-10595/06-Ф02-5039/07 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

³ Бюллетень судебной практики Свердловского областного суда по делам об административных правонарушениях (4 квартал 2007 г.): решение судьи Свердловского областного суда от 19.10.2007 № 72-344/2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

⁴ Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 09.02.2005 «Обзор законодательства и судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации за 4 квартал 2004 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

вание прибора, его номер, сведения о прохождении метрологической проверки и наличии необходимых сертификатов (ст. 26.8 КоАП РФ)¹.

Исходя из положений ст. 28.2, п. 5 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ, квалификация действий лица, привлекаемого к административной ответственности, требует указания **части статьи**, если она содержит несколько составов административных правонарушений. При нарушении этого правила неизвестно, по какому закону производится привлечение лица к административной ответственности, а значит, говорить о законности и обоснованности протоколов и постановлений нельзя².

Другая группа сведений, излагаемых в протоколе об административном правонарушении, касается раскрытия данных о лицах, тем или иным образом причастных к административному правонарушению: **сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, Ф.И.О., адреса места жительства свидетелей и потерпевших**.

В целях идентификации лица, привлекаемого к ответственности, необходимо осуществлять проверку паспортных данных по имеющимся учетам МВД России (сервисы.гумв.мвд.рф). Целесообразно проводить сопоставление подписей на документах и обычно предоставляемой подписи при вручении указанных документов, повесток, извещений и т. д.³

Также безусловным требованием является указание в протоколе об административном правонарушении даты и места его составления, должности, фамилии и инициалов лица, его составившего.

Должны быть раскрыты сведения, **подтверждающие соблюдение процессуальных гарантий лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении**: представлены их объяснения, разъяснены права и обязанности, должна быть предоставлена возможность ознакомления с протоколом.

¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2021): утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.11.2021; Постановление Верховного Суда РФ от 16.06.2021 № 71-АД21-4-К3. URL: <http://www.consultant.ru>.

² Постановление Верховного Суда РФ от 09.06.2006 № 26-ад06-1 [Электронный ресурс]. URL: http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_35069.htm.

³ Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.02.2009 № А63/11436/ 2006-С7 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

На основании ч. 4 ст. 28.2 КоАП РФ в протоколе об административном правонарушении лицо вправе изложить свою позицию или замечания по поводу действий должностного лица, составившего протокол.

Согласно ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ, при составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производства по делу разъясняются их права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом, о чем делается запись в протоколе.

Поскольку закон предусматривает разъяснение прав и обязанностей, а не просто ссылки на статьи КоАП РФ, требуется, чтобы такое разъяснение сопровождалось их письменным оформлением с полным изложением содержания норм закона, а также при необходимости – устным оглашением¹.

Если лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, в силу физических недостатков или по другим причинам лишено возможности подписать документ о разъяснении прав и обязанностей, об этом в нем делается отметка, удостоверяемая подписью должностного лица, составившего протокол².

Протокол об административном правонарушении представляет собой процессуальный акт, фиксирующий административное правонарушение конкретного лица, согласно ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ выступает одним из источников доказательств по делу об административном правонарушении³. КоАП РФ допускает оформление одного протокола в отношении одного лица, совершившего несколько административных правонарушений, но не предусматривается оформление одного протокола по административным правонарушениям нескольких лиц⁴.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 25.10.2017 № 11-АД17-40 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

² Постановление Пятнадцатого ААС от 09.06.2018 № 15АП-7251/2018 по делу № А53-38998/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

³ Постановление Верховного Суда РФ от 18.12.2020 № 5-АД20-127 [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru>.

⁴ Постановления Президиума ВАС РФ от 24.02.2004 № 13894/03 по делу № А19-6866/03-26 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

Неправильное составление протокола, равно как и неустановление значимых для квалификации правонарушения обстоятельств должностным лицом при проведении административного расследования, не может быть восполнено при рассмотрении дела в суде, поскольку последний не вправе самостоятельно изменять существо вменяемого деяния, осуществлять сбор доказательств по делу и устанавливать нарушение. Данные действия, надлежит выполнять должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении, проводившему административное расследование по делу¹.

1.2. Основные требования к порядку составления уполномоченным должностным лицом протокола об административном правонарушении

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения (ст. 28.5 КоАП РФ).

Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о лицах, 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 его окончании в сроки, установленные ст. 28.7 КоАП РФ, однако законодатель не говорит, каким образом следует поступать, если в ходе административного расследования лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, так и не было установлено.

Согласно абз. 3 п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда России от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» «...несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями

¹ Решение Железнодорожного районного суда г. Хабаровска от 15.09.2016 № 12-746/2016 по делу № 12-746/2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

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...».

Следует признать, что в данном пункте вышеуказанного Постановления Пленума Верховного Суда РФ дано толкование лишь двум статьям КоАП РФ – 28.5 и 28.8, – вопросы административного расследования, в том числе сроков составления протокола об административном правонарушении после его окончания или вынесения постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в данном пункте не рассматривались, поэтому никакого иного толкования, кроме как точного следования требованиям КоАП РФ, в данном случае не предполагается. В этой связи после окончания административного расследования, безусловно, должен быть составлен протокол об административном правонарушении, или производство по делу об административном правонарушении должно быть прекращено по п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Вместе с тем следует иметь в виду следующее. Если административное расследование фактически не проводилось, то постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении может быть отменено судьей (судом), а материал возвращен на новое рассмотрение (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ) для производства всех необходимых и достаточных действий (в том числе предусмотренных статьями глав 26 и 27 КоАП РФ), вплоть до установления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо истечения сроков давности привлечения к административному ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ).

Существенным недостатком протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении (данных о том, владеет ли лицо языком, на котором ведется производство по делу об административном правонарушении, о предоставлении переводчика при составлении протокола, времени совершения административного правонарушения и т. д.) – п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.05.2003 № 5.

Несущественным недостатком протокола может считаться составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого воз-

буждено 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 признаны неуважительными.

К характерным **недостаткам** при составлении протокола об административном правонарушении следующие: отсутствие указания на место и время совершения административного правонарушения или его длящийся характер; отсутствие описания события административного правонарушения; составление протокола в отсутствие заинтересованного лица, не извещенного надлежащим образом о времени и месте его составления; отсутствие указания на разъяснение прав и обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, а равно участие двух разных законных представителей одного и того же юридического лица при составлении протокола и на стадии рассмотрения дела, когда разъяснение прав и обязанностей состоялось лишь в отношении первого из участников производства по делу об административном правонарушении¹.

Из судебной практики:

Если протокол об административном правонарушении содержит противоречивые сведения о дате его составления, то указанное обстоятельство признается существенным нарушением порядка привлечения к административной ответственности, а вывод о допущенной технической опечатке – ошибочным и противоречащим представленным в деле доказательствам².

В случае отказа в возбуждении дела об административном правонарушении при наличии материалов, сообщений, заявлений, указанных в п. 2 и 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, должностным лицом, рассмотревшим указанные материалы, сообщения, заявления, выносится мотивированное **определение об отказе в возбуждении дела** об административном правонарушении.

При наличии хотя бы одного из обстоятельств, перечисленных в ст. 24.5 КоАП РФ, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят **постановление о прекращении производства по делу об админист-**

¹ Постановление ФАС Уральского округа от 01.06.2009 № Ф09-3624/09-С1 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

² Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 309-ЭС20-16751 по делу № А76-44796/2019 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

ративном правонарушении с соблюдением требований, предусмотренных ст. 29.10 КоАП РФ (ст. 28.9 КоАП РФ).

Если после выявления административного правонарушения при наличии условий, оговоренных в ст. 28.7 КоАП РФ, осуществляется экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1, 7.27, 13.41, 20.6.1 КоАП РФ, проводится административное расследование, которое должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности.

Не являются административным расследованием процессуальные действия, совершенные в рамках предварительного расследования по уголовному делу, возбужденному в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, и впоследствии прекращенному¹.

Решение о возбуждении дела и проведении административного расследования принимается должностным лицом, уполномоченным в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, в виде **определения**, а прокурором – в виде **постановления**, немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения².

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях срок по ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен решением (определением) руководителя

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru>.

² В определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования указываются: дата и место составления определения; должность, фамилия и инициалы лица, составившего определение; повод для возбуждения дела об административном правонарушении; данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; статья, предусматривающая ответственность за данное административное правонарушение.

органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя на срок не более одного месяца.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении.

1.3. Основные подходы к формированию практики процессуального оформления административных материалов в отношении неустановленных лиц

Особенности практики процессуального оформления административных материалов по ст.6 .1.1 КоАП РФ.

К критериям¹, указывающим на действия, не причинившие вреда здоровью человека, относятся поверхностные повреждения, в том числе: ссадина, кровоподтек, ушиб мягких тканей, включающий кровоподтек и гематому, поверхностная рана и другие повреждения, не влекущие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ, проводится административное расследование.

Следует учитывать, что КоАП РФ не предусматривает возможность прекращения производства по делу об административном правонарушении за примирением потерпевшего и лица, привлекаемого к ответственности, как это возможно по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 116.1 УК РФ. Также КоАП РФ не требует обязательного наличия заявления потерпевшего о привлечении к административной ответственности по ст. 6.1.1. КоАП РФ, как это требуется для возбуждения уголовных дел по ст. 116 и 116.1 УК РФ.

На основе анализа правоприменительной практики ст. 6.1.1 КоАП РФ отмечаются следующие типичные ошибки:

¹ Приказ Министерства здравоохранения и социального развития России от 24.04.2008 № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>

- отсутствие в объяснениях участников и очевидцев конфликта указаний, в ходе какого производства по делу они даны;
- отсутствие ссылки на соответствующие нормы КоАП РФ в протоколе изъятия видеозаписи, оформленном после возбуждения дела об административном правонарушении;
- несоответствие требованиям ст. 25.2 и 25.6 КоАП РФ объяснений потерпевшего и свидетелей, так как в них не были раскрыты фактические обстоятельства дела, очевидцами которых явились свидетели, а только содержалась ссылка на подтверждение показаний потерпевшего;
- несоответствие протокола об административном правонарушении требованиям ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ: отсутствовали сведения о том, какими действиями правонарушитель причинил потерпевшему физическую боль, механизм нанесения побоев, локализация телесных повреждений у потерпевшего, тем самым событие правонарушения не описано.

Если лицо, которому нанесены побои, не желает проходить медицинское освидетельствование, не обращалось в медицинские учреждения, не подавало в орган внутренних дел заявлений (сообщений) и в ходе его опроса по обстоятельствам произошедшего не установлен факт причинения физической боли, если дело об административном правонарушении на данный момент не было возбуждено, необходимо вынесение определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении либо постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (при наличии возбужденного дела) на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Если по материалу проверки доказан факт причинения физической боли, в результате чего не наступили последствия, указанные в ст. 115 УК РФ, но лицо, подлежащее привлечению к административной ответственности, не установлено, в соответствии с требованиями ст. 4.5 КоАП РФ в течение срока давности привлечения к административной ответственности необходимо продолжать работу по установлению лица, совершившего правонарушение (ст. 12 и 13 Федерального закона «О полиции» – конкретные действия будут приведены в алгоритме в главе 2). При установлении – решить вопрос о привлечении к административной ответственности, при невозможности установить лицо в течение срока давности – вынести определение об

отказе в возбуждении дела об административном правонарушении по основанию, предусмотренному п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Особенности практики процессуального оформления административных материалов по ст. 7.27. КоАП РФ.

Идентификация личности участника, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении может быть подтверждена сведениями с камер видеонаблюдения, дополненными показаниями свидетелей, потерпевших, их представителей¹. Иными доказательствами, подтверждающими наличие состава административного правонарушения, могут выступать: акты инвентаризации, копии накладных и товаросопроводительных документов, лицензий и иных разрешительных актов, документы о подтверждении соответствия (актов регистрации, аккредитации, сертификатов), справки формы 1п и о привлечении к административной или уголовной ответственности², факты личного знакомства потерпевшего и будущего фигуранта дела об административном правонарушении³, постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием признаков состава преступления и рапорт об обнаружении в действиях установленного лица признаков административного правонарушения, определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования⁴.

Например, постановлением старшего участкового полиции ОУУП и ПДН МО МВД России «Славгородский» Ц.В.М. от 29.02.2020 прекращено производство по делу об административном правонарушении в отношении В.М.И. по ч. 1 ст. 7.27 КоАП РФ ввиду отсутствия состава административного правонарушения.

Не согласившись с указанным постановлением от 29.02.2020, П.А.М. обратился в суд с жалобой, указав, что должностное лицо, вынесшее постановление, фактически не проводило оперативно-

¹ Постановление Златоустовского городского суда Челябинской области от 28.07.2020 по делу № 5-995/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

² Постановление Центрального районного суда г. Твери от 16.07.2020 по делу № 5-496/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

³ Постановление Уватского районного суда Тюменской области от 02.07.2020 по делу № 5-160/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

⁴ Постановление Полярнозоринского районного суда Мурманской области от 28.05.2020 по делу № 5-85/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

розыскные мероприятия, что является существенным нарушением прав потерпевшего.

После вынесения должностным лицом определения от 07.02.2020 о возбуждении дела об административном правонарушении должностными лицами полиции фактически совершено только одно процессуальное действие. Все иные действия были совершены до 07.02.2020, в связи с чем суд приходит к выводу, что фактически административное расследование не проводилось.

Указанные нарушения процессуальных требований являются существенными, влекущими отмену постановления должностного лица по делу об административном правонарушении и возвращение материалов на новое рассмотрение должностному лицу.

При новом рассмотрении материала должностному лицу надлежит провести полноценное административное расследование, всесторонне, в полном объеме, объективно и своевременно выяснить все обстоятельства дела, в случае прекращения производства по делу мотивировать основания принятого постановления»¹.

Данный пример судебной практики свидетельствует о том, что факт истечения срока, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ, на проведение административного расследования вовсе не свидетельствует о необходимости «автоматического» прекращения производства по делу об административном правонарушении, так как процессуальные действия могут быть продолжены и вне указанной процессуальной формы до истечения срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ).

Осуществление производства по делу об административном правонарушении, совершенном в условиях неочевидности неустановленными лицами, должно быть основано на положениях статьи 24.1 КоАП РФ: если имеется повод и (или) выявлены признаки административного правонарушения, при этом виновность какого-либо лица (в том числе первоначально опрощенного по делу и (или) указанного в протоколе об административном правонарушении) при рассмотрении дела не подтверждена, должны осуществляться действия по установлению надлежащего лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном

¹ Решение Славгородского городского суда Алтайского края от 21.05.2020 по делу № 12-48/2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

правонарушении. Дальнейшее процессуальное решение принимается в зависимости от результатов проведенных мероприятий по установлению личности субъекта административного правонарушения. В ходе исследования судебной практики установлены факты применения следующих подходов к возбуждению дел об административных правонарушениях, по которым не установлены лица, подлежащие привлечению к административной ответственности.

Факт прекращения уголовного дела, возбужденного в отношении неустановленного лица по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 258 Уголовного кодекса РФ, не исключает возможность возбуждения дела об административном правонарушении¹, в том числе если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, при проведении первоначальных процессуальных действий не установлено.

Другой пример: «Привлекая Д. к административной ответственности по ст. 7.27.1 КоАП РФ, суд установил, что Д., являясь проводником купейного вагона №... в составе пассажирского поезда №... сообщения «Владикавказ – Москва», во время стоянки поезда на первом ж/д пути возле ...платформы ж/д вокзала ст.... в... приняла к перевозке от неустановленных лиц картонные ящики в количестве... штук с алкогольной продукцией – стеклянными бутылками в количестве... штук, общим весом... кг и допустила неоплаченный в установленном порядке провоз стороннего отправления от ст. ... до ст. ... г. ... в период времени с ...часа ...минут до ...часов ...минут. На ст. ... стороннее отправление было выявлено сотрудниками Минераловодского ЛУ МВД России на транспорте в ходе осмотра вагона №... в составе пассажирского поезда №... сообщения «...». Перевозка груза-багажа в поездах дальнего следования осуществляется на основании оплаченного в установленном порядке тарифа, потеря доходов АО «Ф.» в лице Пассажирского вагонного депо Минеральные Воды – структурного подразделения Северо-Кавказского АО «Ф.» – составила ...рублей.

Сотрудниками Минераловодского ЛУ МВД России на транспорте... установлен факт провоза в поезде «Владикавказ – Москва» в опломбированном потолочном отсеке нерабочего тамбура и на багажной полке купе №... вагона №... коробок с алкогольной продукцией.

¹ Постановление Верховного Суда РФ от 21.03.2017 № 72-АД17-3 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

Потолочный отсек нерабочего тамбура вагона №... был опломбирован специальной пломбой, и данная пломба не была нарушена в момент вскрытия потолочного отсека сотрудником полиции на станции «Минеральные Воды».

Факт участия Д. в загрузке коробок в потолочный отсек вагона с последующим пломбированием отсека на ст. Беслан при наличии целостных пломб является недоказанным. По факту загрузки в вагон и провоза алкогольной продукции... возбуждены уголовные дела в отношении сотрудников транспортной полиции, осуществлявших загрузку коробок с алкоголем в вагон №... Как пояснил представитель транспортной полиции майор М., по указанным уголовным делам в качестве подозреваемых или обвиняемых никто не привлечен.

При таких обстоятельствах наличие состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.27.1 КоАП РФ, выразившегося в причинении имущественного ущерба собственнику или иному владельцу имущества путем обмана или злоупотребления доверием, в действиях Д. нельзя признать доказанным»¹. Вывод: поскольку объективные признаки административного правонарушения выявлены, то в данном случае требуется проведение административного расследования для установления надлежащего субъекта административной ответственности по факту, квалифицированному по ст. 7.27.1 КоАП РФ.

Еще один подход выражен отражен в следующем примере: «Г.А.А., совершил хищение Указанные обстоятельства послужили основанием для привлечения Г.А.А. к административной ответственности по ст. 7.27 КоАП РФ. Вместе с тем постановлением следователя СО СУ УМВД России по г. Орлу возбуждено уголовное дело в отношении неустановленных лиц по признакам преступления, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ по факту тайного хищения имущества.

Следователем СО СУ УМВД России по г. Орлу Г.А.А. допрошен в качестве подозреваемого и в тот же день им подписан протокол явки с повинной, где Г.А.А. признался в том, что он со своим знакомым ФИО похитил две бутылки со спиртными напитками.

Постановлением следователя СО СУ УМВД России по г. Орлу от <дата> из уголовного дела №... в отдельное производство выделены

¹ Постановление Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 15.01.2018 № 4а-209/17 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

материалы в отношении Г.А.А. в связи с тем, что в его действиях отсутствуют признаки состава преступления, предусмотренного УК РФ, а усматриваются признаки правонарушения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ. Постановлением руководителя следственного органа отменено постановление следователя СО СУ УМВД России по г. Орлу, постановлено продолжить уголовное преследование в отношении Г.А.А. в части п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ.

Таким образом, по одному и тому же факту противоправных действий Г.А.А. вынесены постановление о привлечении к административной ответственности и постановление о возбуждении уголовного дела. При данных обстоятельствах постановление мирового судьи судебного участка, вынесенное в отношении Г.А.А. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.27 КоАП РФ, подлежит отмене, а производство по настоящему делу – прекращению на основании п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ»¹. Таким образом, установление лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, если ранее уголовное судопроизводство было начато в отношении неустановленных лиц, исключает ведение производства по делу об административном правонарушении, в том числе если уголовное преследование было прекращено по нереабилитирующим основаниям (например, акт амнистии).

¹ Постановление Орловского областного суда от 15.03.2016 по делу № 4А-37/2016 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru>.

ГЛАВА 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ, ВОДНОМ И ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОТНОШЕНИИ НЕУСТАНОВЛЕННЫХ ЛИЦ

Актуальность разработки настоящих методических рекомендаций обусловлена тем, что в КоАП РФ неурегулированным остается вопрос возбуждения дел об административных правонарушениях и проведении административного расследования в отношении неустановленных лиц. В КоАП РФ и нормативных правовых актах МВД России также отсутствуют основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий по делам об административных правонарушениях.

При этом представляется целесообразным сотрудникам полиции в практической деятельности использовать при возбуждении отдельных видов дел об административных правонарушениях следующие подходы, сформированные в виде соответствующих алгоритмов.

2.1. Алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях в отношении физических лиц, в том числе при неустановлении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административной правонарушении

В случае выявления административного правонарушения и установления лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, должностными лицами органов внутренних дел (полиции) составляется протокол об административном правонарушении.

Производство по делам об административных правонарушениях в данном случае осуществляется с учетом следующих положений.

1. В случае выявления нескольких административных правонарушений, предусмотренных различными статьями КоАП РФ, составля-

ется отдельный протокол по каждому из составов выявленных административных правонарушений по отдельной статье (ее части) КоАП РФ.

2. Составление протокола осуществляется в присутствии лица, совершившего административное правонарушение.

Примечание. В случае неявки физического лица или законного представителя физического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие. Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

3. В протокол включаются следующие данные: дата, время и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого составляется протокол и его паспортные данные (ст. 28.2 КоАП РФ).

3.1. Место совершения административного правонарушения необходимо указывать в соответствии с установленным административно-территориальным делением и почтово-адресным указанием объекта недвижимого имущества. При этом следует руководствоваться положениями письма Минэкономразвития России от 14.09.2009 № Д23-2986 «Об изменении сведений государственного кадастра недвижимости об адресах объектов недвижимости»; письма Росреестра от 08.05.2020 № 18-01815/20@ «Об указании в техническом плане года ввода недвижимости в эксплуатацию, адреса объекта недвижимости, специальных условных знаков»; письма Росреестра от 30.05.2022 № 14-4393-ТГ/22 «О порядке указания в документах, подготовленных кадастровыми инженерами, сведений об адресе объектов недвижимости».

Сведения об адресе объекта недвижимости (земельного участка либо здания, сооружения, помещения, объекта незавершенного строительства) содержатся в структурированном виде в Федеральной информационной адресной системе на основании сведений, предоставленных оператором информационной адресной системы, осуществляющим ведение государственного адресного реестра.

3.2. Время совершения административного правонарушения рекомендуется указывать в протоколе по возможности точно, в формате «день, месяц, год, час, минута».

3.3. Способ совершения административного правонарушения рекомендуется описывать подробно с указанием используемых лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, средств его совершения, приводить ссылки на статьи и пункты законов, нормативных правовых актов, приказов, распоряжений, административных регламентов и иных документов, положения которых нарушены, и по возможности указывать выдержки из этих статей и пунктов в части, имеющей непосредственное отношение к рассматриваемому правонарушению.

3.4. Если рассматриваемые правоотношения регулируются нормативными правовыми актами разных уровней, рекомендуется приводить ссылки на них в следующей последовательности: международные договоры РФ; федеральные законы; нормативные правовые акты Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти; распорядительные акты организации.

4. В случае использования технических средств (показаний специальных технических средств) необходимо указывать их наименование, номер, дату проведения метрологической поверки, по возможности приложить сертификат на данный прибор и копию свидетельства о поверке.

5. В протоколе указываются фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей, если они имеются.

6. Объяснения лица, в отношении которого составляется протокол, и показания свидетелей отражаются в протоколе, а в случае необходимости записываются и приобщаются к протоколу в качестве отдельного документа.

7. При составлении протокола лицу, в отношении которого он составляется, а также иным участникам производства, разъясняются права и обязанности согласно их статусу (глава 25 КоАП РФ), а также положения статьи 51 Конституции Российской Федерации, о чем делается соответствующая запись в протоколе. В случае отказа указанных лиц от подписания протокола, в протокол вносится соответствующая запись.

Примечание. При удостоверении отказа от подписи протокола кем-либо из участников производства по делу об административном правонарушении привлекаются понятые (ч. 3 ст. 25.7 КоАП РФ), что подтверждается материалами судебной практики (в частности, По-

становлением заместителя председателя Свердловского областного суда от 07.07.2017 по делу № 4а-577/2017)¹.

8. Протокол подписывается должностным лицом органа внутренних дел (полиции), его составившим, и лицом, в отношении которого составлен протокол, после его ознакомления.

9. Копия протокола вручается лицу, в отношении которого он составлен, о чем делается запись в протоколе, удостоверяемая его подписью, а также потерпевшему по его просьбе, может быть выдана или направлена защитнику, представителю или законному представителю указанных лиц.

10. В случае неявки физического лица или законного представителя физического или юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие.

11. Протокол об административном правонарушении направляется судьбе, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении с учетом требований п. 4 ст. 29.6 КоАП РФ.

12. При вынесении определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования участникам производства по делу об административном правонарушении, если таковые установлены, разъясняются их права и обязанности.

Копия определения в течение суток вручается под роспись или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему.

В случае выявления административного правонарушения и неустановления лица, в отношении которого может быть проведено производство по делу об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении при первоначальной проверке информации (наличии повода) не составляется, однако

¹ Постановлением заместителя председателя Свердловского областного суда от 07.07.2017 по делу № 4а-577/2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

может быть составлен один из протоколов о применении мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях (ст. 27.8, 27.9, 27.10, 27.13, 27.13.1, 27.14, 27.14.1 КоАП РФ), в этой связи, согласно п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, дело об административном правонарушении считается возбужденным, вынесение в дальнейшем определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении недопустимо.

Производство по делу об административном правонарушении в таком случае осуществляется следующим образом:

1. Проводятся поисковые мероприятия по установлению лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (опрос очевидцев происшествия, знакомых, родственников, соседей и прочих лиц, направление запросов, поручений, истребование сведений (ст. 26.9, 26.10 КоАП РФ), получение видеозаписей, материалов кино-, фотосъемки, аудио- или видеоданных с цифровых носителей информации, оперативно-розыскные мероприятия и пр.).

В случае необходимости проведения иных процессуальных действий, в том числе за пределами сроков, отведенных для составления протокола об административном правонарушении или отказа в возбуждении дела об административном правонарушении, указанных в статье 28.5 КоАП РФ, возможно вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования по признаку основания «иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат».

Если проведение административного расследования не предусмотрено либо если не принято решение о его проведении, совершаются действия, предусмотренные Федеральным законом от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»¹ (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 12; п. 2, 3, 4 и 5 ч. 1 ст. 13).

Проведение оперативно-розыскных мероприятий и (или) процессуальных действий, кроме мер обеспечения в производстве по делу об административном правонарушении (гл. 27 КоАП РФ), законода-

¹ Полномочия должны быть реализованы любым должностным лицом, указанным в приказе МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

тельством не предусмотрено, так как дело об административном правонарушении еще не возбуждено.

2. Если по истечении срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ) не удалось установить лицо, в отношении которого возможно осуществление производства по делу об административном правонарушении, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

3. Составляется протокол об административном правонарушении, если разыскиваемое лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, установлено, а обстоятельства его участия в совершении административного правонарушения доказаны.

2.2. Алгоритм действий уполномоченных должностных лиц в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения производства по уголовному делу, но при наличии признаков административного правонарушения

Должностное лицо после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незамедлительно докладывает начальнику органа дознания (начальнику полиции)¹ об обстоятельствах и признаках административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей КоАП РФ, усматриваемых в действиях лица, в отношении которого отказано в возбуждении уголовного дела.

К рапорту с ходатайством о передаче материалов в подразделение по исполнению административного законодательства приобщаются заверенные копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и документов, указывающих на обстоятельства совершения правонарушения и являющихся доказательствами по делу об административном правонарушении.

Рапорт в соответствии с резолюцией руководителя вместе с материалами незамедлительно передается исполнителю, который на его копии ставит отметку о дате получения и подпись.

Для анализа при осуществлении комиссией контроля за полнотой регистрации и результатами разрешения заявлений и сообщений о

¹ Далее – «руководитель».

преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях¹ копия указанного рапорта с отметкой о его получении исполнителем в подразделении по исполнению административного законодательства приобщается к материалу об отказе в возбуждении уголовного дела.

Выявив в ходе производства предварительного расследования признаки административного правонарушения, следователь (дознатель) должен:

вынести постановление о прекращении уголовного преследования, в резолютивной части которого указать, что в действиях конкретного лица усматриваются признаки административного правонарушения с приведением его квалификации;

сформулировать в этом же постановлении решение о направлении материалов в компетентный орган (с указанием его наименования) для рассмотрения вопроса о привлечении лица к административной ответственности;

представить копии материалов о прекращении уголовного дела и другие материалы уголовного дела, в которых содержатся сведения, подтверждающие совершение административного правонарушения;

заверить в установленном порядке копии материалов уголовного дела, составить их опись;

доложить начальнику территориального органа МВД России, которым будут даны соответствующие поручения о регистрации и порядке проведения проверки по материалу;

направить материалы в компетентный орган с составлением сопроводительного письма и его регистрацией в подразделении делопроизводства и режима органа внутренних дел;

приобщить копию сопроводительного письма с присвоенным регистрационным номером к уголовному делу.

Мероприятия по установлению лица, совершившего правонарушение, могут быть реализованы любым должностным лицом, указанным в приказе МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федера-

¹ 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» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

ции, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание», с учетом требований п. 1, 2, 4 ст. 12 и п. 3, 4, 5 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

Материалы (копии документов) об отказе в возбуждении уголовного дела, содержащие информацию о признаках административного правонарушения, подлежат рассмотрению уполномоченными должностными лицами в порядке, установленном КоАП РФ. При необходимости запрашиваются иные, ранее не представленные копии документов, содержащиеся в таком материале об отказе в возбуждении уголовного дела, либо их оригиналы.

Определения о возбуждении дела и проведении административного расследования, об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, а также протокол об административном правонарушении (в случае если расследование не проводилось), после их составления регистрируются в Журнале учета производства по делам об административных правонарушениях¹ и вносятся в модуль (Административная практика) Сервиса обеспечения охраны общественного порядка единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России².

Таким образом, описанный выше алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях представляется целесообразным выразить в виде блок-схемы (см. Приложение).

¹ 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» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

² Приказ МВД России от 11.01.2016 № 1 «Вопросы эксплуатации программного обеспечения для реализации Сервиса обеспечения охраны общественного порядка» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru>.

Приложение

Осуществление производства по делу об административном правонарушении

При установлении лица, совершившего административное правонарушение

- вынесение определения о возбуждении дела об АП и проведении административного расследования (при наличии оснований);
- составление протокола об АП (ст. 28.2 КоАП РФ);
- направление протокола об административном правонарушении судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело

По материалам, выделенным из материалов доследственной проверки, по которым вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела

При неустановлении лица, совершившего административное правонарушение

По материалам, выделенным из уголовного дела

По сообщениям об АП, зарегистрированным в КУСП

Уполномоченное должностное лицо при выявлении признаков АП выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (постановление о прекращении уголовного преследования (в части)) и направляет необходимые материалы для осуществления производства по делу об АП

Проверка поводов для возбуждения дела об административном правонарушении

Вынесение определения о возбуждении дела об АП и проведении административного расследования в случаях и порядке, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ

Проведение поисковых мероприятий по установлению лица, в отношении которого ведется производство по делу об АП

Вынесение постановления о прекращении производства по делу об АП (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ) при неустановлении лица, в отношении которого возможно осуществление производства по делу об АП и истечении срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ)

Составление протокола об административном правонарушении, если разыскиваемое лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, установлено, а обстоятельства его участия в совершении административного правонарушения

Вынесение постановления о прекращении производства по делу об АП (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ) в связи с тем, что не доказана вина конкретного лица в совершении АП (статьи 1.5, 2.1, 2.2 КоАП РФ), указанное постановление должно быть мотивировано согласно требованиям статьи 24.1 КоАП РФ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Азовцев А. А.* К вопросу о создании единого для всех военных организаций нормативного правового акта, регламентирующего порядок проведения административных расследований / А. А. Азовцев // *Право в Вооруженных Силах.* – 2018. – № 7. – С. 105–108.
2. *Аришак К. С.* Субъект, уполномоченный выносить постановление о возбуждении дела об административном правонарушении / К. С. Аришак // *Законность.* – 2018. – № 6. – С. 32–36.
3. *Волчецкая Т. С.* Актуальные проблемы административного расследования / Т. С. Волчецкая, В. Н. Хорьков // *Административное право и процесс.* – 2007. – № 3.
4. *Горшков И. С.* О некоторых вопросах производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленного лица в правоприменительной практике органов внутренних дел / И. С. Горшков // *Административное право и процесс.* – 2020. – № 5.
5. *Зайцев И. А.* К вопросу о деятельности органов внутренних дел по выявлению и документированию административных правонарушений, предусмотренных статьей 6.1.1 КоАП РФ «Побои» / И. А. Зайцев, А. В. Лекомцев // *Административное право и процесс.* – 2018. – № 1. – С. 42–44.
6. *Зрелов А. П.* Административное расследование. Особенности правового регулирования, коллизии и правовые пробелы КоАП РФ / А. П. Зрелов // *Право и экономика.* – 2004. – № 7.
7. *Кисин В. Р.* Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении / В. Р. Кисин, Ю. И. Попугаев // *Российская юстиция.* – 2016. – № 7. – С. 55–59.
8. *Коробов О. А.* К вопросу об истребовании сведений ограниченного доступа в ходе административного расследования / О. А. Коробов, М. В. Чуприков // *Административное право и процесс.* – 2019. – № 9. – С. 37–40.
9. *Лобода В. В.* Участие защитника при возбуждении дела об административном правонарушении / В. В. Лобода // *Административное право и процесс.* – 2011. – № 3. – С. 54–56.
10. *Нахова Е. А.* Особенности определения предмета доказывания и распределения обязанностей по доказыванию по отдельным категориям административных дел / Е. А. Нахова // *Ленинградский юридический журнал.* – 2017. – № 4.

11. *Нелюбин К. А.* Программирование и алгоритмизация установления лица, совершившего убийство (по материалам Свердловской области) [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. А. Нелюбин. – URL: <https://vak.minobrnauki.gov.ru/advert/100005727>.
12. *Осинцев Д. В.* Административная ответственность: учебник / Д. В. Осинцев. – 4-е изд., испр. и доп. – Москва: Юрайт, 2021.
13. *Осинцев Д. В.* Производство по делам об административных правонарушениях (вопросы теории и практики): учеб. пособие / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург: УПИ, 2017.
14. *Петренко А. Н.* Алгоритм действий по борьбе с авиационными правонарушениями / А. Н. Петренко // Законность. – 2014. – № 4. – С. 41–45.
15. *Сотников С. С.* К вопросу о порядке проведения полицией административного расследования дел об административных правонарушениях / С. С. Сотников, А. Н. Димитров, Ю. Н. Кочеров // Административное право и процесс. – 2019. – № 1. – С. 59–63.
16. *Сулова С. И.* О комплексности в цивилистических исследованиях [Электронный ресурс] / С. И. Сулова. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-kompleksnosti-v-tsivilisticheskikh-issledovaniyah>
17. *Филиппов О. Ю.* Мелкое хищение: проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования / О. Ю. Филиппов, А. Е. Юрицин // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 4. – С. 127–131.
18. *Цуканов Н. Н.* Отказ сообщить данные о себе как способ уклонения от привлечения к административной ответственности и его правовая оценка / Н. Н. Цуканов // Административное право и процесс. – 2009. – № 6.
19. *Шарапов Р. Д.* Квалификация мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом / Р. Д. Шарапов // Законность. – 2013. – № 7.
20. *Шарафутдинов А. Ш.* Возбуждение дела об административном правонарушении в отношении неустановленных лиц / А. Ш. Шарафутдинов // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76).
21. *Шевченко Ю. П.* Состояние защищенности общества от противоправных посягательств (административно-правовой аспект) / Ю. П. Шевченко, И. А. Косицин // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 42–46.

22. *Шунхурова А. И.* Административное расследование в отношении неустановленных лиц / А. И. Шунхурова, Р. Н. Тютюник // Законность. – 2020. – № 1.

23. *Щеколодкин А. Н.* Пробелы в правовом регулировании административного расследования / А. Н. Щеколодкин // Законодательство и экономика. – 2008. – № 7.

24. *Щербаков О. Н.* Отдельные вопросы стадии возбуждения дела об административном правонарушении / О. Н. Щербаков // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 338–342.

25. *Ярмухамедов Р.* Административный кодекс требует корректировок / Р. Ярмухамедов // Законность. – 2007. – № 4.

Содержание

Введение	3
Глава 1. Комплексный анализ требований законодательства Российской Федерации, регламентирующего алгоритм проведения процессуальных действий, связанных с ведением производства по делам об административных правонарушениях	6
1.1. Основные требования к документированию административного правонарушения	6
1.2. Основные требования к порядку составления уполномоченным должностным лицом протокола об административном правонарушении	11
1.3. Основные подходы к формированию практики процессуального оформления административных материалов в отношении неустановленных лиц	15
Глава 2. Методические рекомендации для сотрудников полиции подразделений территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, осуществляющих полномочия в сфере административного законодательства в рамках производства по делам об административных правонарушениях в отношении неустановленных лиц	22
2.1. Алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях в отношении физических лиц, в том числе при неустановлении лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении	22
2.2. Алгоритм действий уполномоченных должностных лиц в случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения производства по уголовному делу, но при наличии признаков административного правонарушения	27
Приложение	30
Список использованных источников	31

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ВОЗБУЖДЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Методические рекомендации

Редактура и компьютерная верстка *И. Б. Бебих*

Подписано в печать 30.11.2022. Формат 60x84 1/16
Печать трафаретная. Бумага офисная
Усл. печ. л. 3,0. Уч.-изд. л. 2,5
Тираж 59 экз. Заказ № 76

Типография научно-исследовательского
и редакционно-издательского отдела
Уральского юридического института МВД России

620057, Екатеринбург, ул. Корепина, 66