

УДК: 34.09

Бекирова Э. Э.
магистрант 2 курса,
Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия», г. Симферополь

ПРОТОКОЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ КАК РЕЗУЛЬТАТ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

В статье проанализированы типовые образцы административных протоколов, и судебная практика. По результатам исследования сделаны выводы о недостаточности законодательного определения содержания протокола.

Ключевые слова: протокол об административном правонарушении, особенность составления протокола, административное расследование.

Протокол является важнейшим процессуальным документом, закрепляющим результат деятельности уполномоченного должностного лица по делу об административном правонарушении на стадии административного расследования, фиксирующий существенные черты события административного правонарушения, квалифицирующие признаки состава, данные о применении мер процессуального обеспечения по делу, сведения о лице, в отношении которого он составлен. Также, протокол об административном правонарушении служит основанием для рассмотрения дела об административном правонарушении и назначения наказания правонарушителю компетентным лицом. Проблемами, связанными с содержанием и порядком оформления протокола об административном правонарушении, занимались многие ученые административисты¹.

В соответствии с частью 6 статьи 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) административное расследование прекращается либо протоколом об административном правонарушении, либо постановлением о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Согласно пункту 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности².

¹ См.: Нобель А.Р. О роли протокола об административном правонарушении как важнейшего источника доказательств по делу об административном правонарушении // Закон и право. 2013. № 7. С. 107-110., Долгих И.П., Черняев Г.М. Протокол об административном правонарушении: некоторые проблемы правоприменительной практики. В сборнике: Глобализация науки: проблемы и перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор А.А. Сукиасян. 2014. С. 113-116., Руденко А.В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 34-37.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (с изменениями и дополнениями) // Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации, июнь 2005 г., N 6

Таким образом, протоколом об административном правонарушении, составленном по результатам административного расследования, фиксируются обстоятельства, определяющие состав административного правонарушения, его квалификацию, а также информацию о результатах проведенной экспертизы.

Так, например, Приказом ФССП России от 11.07.2012 N 318 (ред. от 08.05.2015) утверждены примерные формы процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства, в частности приложением 134 установлена форма протокола об административных правонарушениях³.

Приложением № 4 к Административному регламенту исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, утвержденному Приказом МВД России от 23.08.2017 № 664, утвержден рекомендуемый образец протокола об административном правонарушении⁴.

Письмом ФТС России от 23.11.2012 № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов» территориальным органам рекомендовано применять образец протокола об административном правонарушении, установленный приложением № 3⁵.

Типовые формы протоколов об административных правонарушениях утверждены и другими органами, компетентными составлять протоколы об административных правонарушениях.

Проанализировав типовые образцы протоколов об административных правонарушениях, можно прийти к выводу, что в протоколе об административном правонарушении необходимо указывать материалы, послужившие основанием для составления протокола об административном правонарушении. Таким образом достаточность полученных при проведении административного расследования доказательств является одним из факторов правильности составления протокола об административном правонарушении, а также возможности его рассмотрения по существу судьей, органом, должностным лицом, к компетенции которых относится возможность рассмотрения дела об административном правонарушении.

Статьей 29.1 КоАП РФ установлены мероприятия, проводимые судьей, органом, должностным лицом при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют, в том числе правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные настоящим Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы дела.

Необходимость установления факта правильности составления протокола об административном правонарушении упомянута в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5: «В порядке подготовки дела к рассмотрению судья должен также установить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола»⁶.

³ Приказ ФССП России от 11.07.2012 N 318 (ред. от 08.05.2015) «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства»

⁴ Приказ МВД России от 02.03.2009 N 185 (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009 N 14112)

⁵ Письмо ФТС России от 23.11.2012 № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов»

⁶ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5

Полнота события правонарушения, в контексте административного расследования, подтверждается совокупностью доказательств по делу об административном правонарушении, установленных должностным лицом в ходе проведения административного расследования.

Также, Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 определены существенные и несущественные недостатки протокола об административных правонарушениях.

К существенным недостаткам отнесены сведения, указанные в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, в частности дата и место составления протокола об административном правонарушении, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших (при наличии), место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

К иным сведениям, необходимым для разрешения дела, согласно Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5, относятся отсутствие данных о том, владеет ли лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, языком, на котором ведется производство по делу, а также данных о предоставлении переводчика при составлении протокола и т.п.

При этом, законодательно четко не установлен предельный перечень иных сведений, необходимых для разрешения дела, что указывает на возможность определения исключительного перечня судом в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении.

К несущественным недостаткам протокола об административном правонарушении относят такие недостатки, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу, а также нарушение установленных статьями 28.5 и 28.8 КоАП РФ сроков составления протокола об административном правонарушении и направления протокола для рассмотрения судьей, поскольку эти сроки не являются пресекательными, либо составление протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, если этому лицу было надлежащим образом сообщено о времени и месте его составления, но оно не явилось в назначенный срок и не уведомило о причинах неявки или причины неявки были признаны неуважительными.

Не правильное оформление материалов дела об административном правонарушении, проведенного в рамках административного расследования, является основанием для возврата при рассмотрении дела материалов для устранения недостатков должностному лицу, проводившему административное расследование.

Так, Анализ судебной практики по проблемным вопросам, возникающим при применении Арбитражным судом Ростовской области норм ст.ст. 28.2, 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях указывает, что «Протокол об административном правонарушении не может служить доказательством совершения административного правонарушения, если он не отражает полноту события правонарушения, не содержит фактических сведений о совершенных конкретных действиях и иных данных, позволяющих сделать вывод о наличии состава административного правонарушения».

В постановлении ФАС СКО по делу № А 32-30287 указано, что протокол, а также иные материалы проверки не могут служить доказательством совершения обществом административного правонарушения. Суд отметил, что протокол об административном правонарушении не отражает полноту исследования события правонарушения, не содержит данных о времени совершения правонарушения, о продавце и покупателе лома. Также не

описан порядок совершения конкретных действий со стороны продавца и покупателя, свидетельствующих о совершении купли-продажи и факта неприменения контрольно-кассовой машины при осуществлении денежных расчетов со сдатчиками лома. Суд сделал вывод, что в совокупности такие доказательства не могут служить основанием для вынесения постановления о привлечении к административной ответственности. Протокол об административном правонарушении, в данном случае, является ненадлежащим доказательством.

По аналогичным основаниям судом апелляционной инстанцией было отменено решение суда первой инстанции по делу № А 53-20335/07, при этом, указано, что протокол об административном правонарушении не содержит фактических сведений о совершении продавцом конкретных действий по продаже конкретных товаров без применения контрольно-кассовой техники, а лишь содержится общее указание на то, что продавцом осуществлялась торговля без использования контрольно-кассового аппарата. За какие товары, от каких конкретно лиц, в какое время получена выручка, и вся ли она получена без применения контрольно-кассовой техники, в протоколе не указано. При таких обстоятельствах, апелляционная инстанция признала протокол об административном правонарушении ненадлежащим доказательством».⁷

Определением Мирового судьи судебного участка № 2 г. Мценска и Мценского района Орловской области протокол об административном правонарушении по статье 6.1.1 КоАП РФ в отношении Маркина А. А. был повторно возвращен с прилагаемыми материалами в МО МВД России «Мценский» для устранения недостатков.

«Должностным лицом 21.12.2017 года вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении Маркина А. А. по ст. 6.1.1 КоАП РФ. В дальнейшем были опрошены участники происшествия и свидетели, проведена судебно-медицинская экспертиза. Однако по результатам расследования, в нарушение ч.3 ст. 28.5 и ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ не составлен протокол об административном правонарушении, а представлен прежний протокол об административном правонарушении от 05.12.2017 года, как результат административного расследования. Таким образом, представленный суду протокол об административном правонарушении составлен не правильно. Вместе с тем, при изучении материалов дела об административном правонарушении, было установлено, что дата совершения и время совершения правонарушения, указанные в них не совпадает с датой и временем, указанным в протоколе, поскольку в протоколе указана дата совершения 05.12.2017 года, а согласно приложенных материалов дата совершения правонарушения - 12.11.2017 года».⁸

В пункте 7 Постановления Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 02.06.2004 № 10 указано, что при выявлении в судебном заседании факта составления протокола и оформления других материалов по делу неправомочными лицами, неправильное составление протокола и оформление других материалов по делу либо неполноты представленных материалов, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела, суд, руководствуясь частью 6 статьи 205 АПК РФ и части 2 статьи 206 АПК РФ принимает решение об отказе в удовлетворении требований административного органа о привлечении к административной ответственности⁹.

⁷ Анализ судебной практики по проблемным вопросам, возникающим при применении Арбитражным судом Ростовской области норм ст.ст. 28.2, 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

⁸ Определение Мирового судьи судебного участка № 2 г. Мценска и Мценского района Орловской области от 16 января 2018 года по делу № 5-40/2018

⁹ Пленум Высшего Арбитражного суда РФ №10 от 02.06.2004г. (в редакции Постановлений Пленума ВАС РФ от 20.06.2007г. № 42, от 26.07.2007г. № 46 и 20.11.2008г. № 60)

Так, например, «в отношении Ермаковой<ФИО>, составлен протокол об административном правонарушении НОМЕР», предусмотренном ст.6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В нарушение требований частей 2, 6 статьи 28.2 КоАП РФ «в протоколе об административном правонарушении от в отношении Ермаковой отсутствуют сведения о потерпевшем (место работы), а также сведения о получении потерпевшим копии протокола об административном правонарушении».

«В нарушение ч.1 ст. 28.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях административное расследование не проводилось, в материалах, приложенных к протоколу об административном правонарушении, отсутствуют сведения о проведении административного расследования».

Таким образом, на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ, Мировой судья судебного района «Кировский район г. Хабаровска» судебного участка № 17 определил «возвратить протокол об административном правонарушении об административном правонарушении с приложенными к нему материалами в отношении Ермаковой, о совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ в Отдел полиции УМВД России по г. <АДРЕС>, для оформления в установленном порядке»¹⁰.

Стоит отметить, что данная норма не предусматривает возможности составления нового протокола об административном правонарушении, а указывает именно на дооформление протокола об административном правонарушении в соответствии с нормами статьи 28.2 КоАП РФ.

Однако, законодатель не установил саму процедуру устранения недостатков протокола об административном правонарушении.

Исходя из требований КоАП РФ, можно сделать вывод только о том, что устранение недостатков протокола об административном правонарушении может проводиться исключительно с соблюдением положений статьи 28.2 КоАП РФ.

Согласно Анализа судебной практики по проблемным вопросам, возникающим при применении Арбитражным судом Ростовской области норм статей 28.2, 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, определено, что "административный орган вправе внести в протокол об административном правонарушении изменения, если это носит формальный характер, не меняя факта и существа правонарушения. При этом, административный орган обязан предпринять все действия по ознакомлению лица, привлекаемого к ответственности, с внесенными в протокол изменениями"¹¹.

Так, например, определением судьи Солецкого районного суда Новгородской области, при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении по части 1 статьи 18.8 КоАП РФ, установлено, что по результатам устранения ранее выявленных недостатков протокола об административном правонарушении, «фабула административного правонарушения дополнена фразой «выехал в РФ ДД.ММ.ГГГГ. 90 суток пребывания истекли ДД.ММ.ГГГГ».

Однако, когда была произведена данная дописка и кем были внесены исправления в протокол об административном правонарушении, не усматривается. Внесенные исправления не удостоверены.

В случае внесения исправлений, дополнений в протокол об административном правонарушении, с данными исправлениями и дополнениями должно быть ознакомлено

¹⁰ Определение Мирового судьи судебного района «Кировский район г.Хабаровска» судебного участка № 17 по делу № 5-95/2018

¹¹ Анализ судебной практики по проблемным вопросам, возникающим при применении Арбитражным судом Ростовской области норм статей 28.2, 25.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

лицо, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, и ему должен быть вручен удостоверенный перевод протокола об административном правонарушении с изменениями. Вместе с тем, указанные требования закона не выполнены, какие-либо сведения об этом в представленных материалах дела отсутствуют.

Данный недостаток протокола об административном правонарушении также является существенным и не может быть восполнен в ходе судебного разбирательства, поскольку должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении, не изложены обстоятельства правонарушения, фабула административного правонарушения, тем самым не изложена объективная сторона данного административного правонарушения».

Таким образом, в рамках подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении, судом было вынесено определение о возвращении протокола об административном правонарушении для устранения недостатков протокола¹².

Изучив нормативные правовые акты, судебную практику, можно сделать вывод о недостаточности законодательного определения содержания протокола об административном правонарушении, а также процессуального порядка внесения незначительных изменений в протокол об административном правонарушении, в случае его доработки.

Считаю необходимым законодательно закрепить понятие протокола об административном правонарушении, а также исчерпывающий объема фактических данных, установленных в рамках проведения административного расследования, необходимость внесения которых в протокол об административном правонарушении будет обусловлена достаточностью данных, подтверждающих факт административного правонарушения.

Литература

1. Нобель А.Р. О роли протокола об административном правонарушении как важнейшего источника доказательств по делу об административном правонарушении // Закон и право. 2013. № 7. С. 107-110.,
2. Долгих И.П., Черняев Г.М. Протокол об административном правонарушении: некоторые проблемы правоприменительной практики. В сборнике: Глобализация науки: проблемы и перспективы Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор А.А. Сукиасян. 2014. С. 113-116.,
3. Руденко А.В. Проблемы института административной ответственности на современном этапе в научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 34-37.
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" (с изменениями и дополнениями) // Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации, июнь 2005 г., N 6
5. Приказ ФССП России от 11.07.2012 N 318 (ред. от 08.05.2015) «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства»
6. Приказ МВД России от 02.03.2009 N 185 (ред. от 22.12.2014) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009 N 14112)
7. Письмо ФТС России от 23.11.2012 № 01-11/58101 «О направлении бланков процессуальных документов»

¹² определение судьи Солецкого районного суда Новгородской области <https://rospravosudie.com/court-soleckij-rajonnyj-sud-novgorodskaya-oblast-s/act-107300068/>

8. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5
9. Определение Мирового судьи судебного участка № 2 г. Мценска и Мценского района Орловской области от 16 января 2018 года по делу № 5-40/2018
10. Пленум Высшего Арбитражного суда РФ №10 от 02.06.2004г. (в редакции Постановлений Пленума ВАС РФ от 20.06.2007г. № 42, от 26.07.2007г. № 46 и 20.11.2008г. № 60)
11. Определение Мирового судьи судебного района «Кировский район г.Хабаровска» судебного участка № 17 по делу № 5-95/2018