

УДК: 34.09

Бекирова Э. Э.

Студент магистратуры,
Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный
университет правосудия» в г.Симферополь

О НЕОБХОДИМОСТИ ВКЛЮЧЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

В статье рассмотрено региональное законодательство Республики Крым, институт административного расследования Республики Крым, необходимость включения института административного расследования.

Ключевые слова: институт административного расследования, административное расследование, региональное законодательство Республики Крым

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов¹.

Частью 1 статьи 1.1 КоАП РФ установлено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.²

Субъектами Российской Федерации приняты законы, устанавливающие административную ответственность за правонарушения, не отнесенным КоАП РФ к ведению Российской Федерации, в частности за нарушение норм и правил, предусмотренных законами, нормативными правовыми актами, изданными и принятыми на уровне субъекта Российской Федерации.

Республика Крым как субъект Российской Федерации не исключение.

Административная ответственность за правонарушения, не отнесенные к ведению Российской Федерации, в Республике Крым установлена Законом Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым» (далее — ЗРК № 117).

Структурно ЗРК № 117 состоит из:

Раздел 1. Общая часть.

Глава 1 (статьи 1.1-1.4)

Раздел 2. Особенная часть.

Глава 2. Административные правонарушения, посягающие на права граждан (статьи 2.1-2.3)

Глава 3. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и местного самоуправления и установленный порядок управления (статьи 3.1-3.15)

Глава 4. Административные правонарушения в области охраны окружающей среды (статья 4.1)

Глава 5. Административные правонарушения на транспорте (статьи 5.1-5.3)

Глава 6. Административные правонарушения в сфере торговли (статья 6.1-6.3)

Глава 7. Административные правонарушения в области охраны общественного порядка (статья 7.1-7.2)

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 05.02.2014) // Собр. законодательства РФ. — 2014. — № 9. — Ст. 851.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

Раздел 3. Органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

Глава 8. Подведомственность дел об административных правонарушениях (статья 8.1-8.10)

Глава 9. должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях (статья 9.1)

Глава 10. Заключительные и переходные положения (статьи 10.1-10.3).³

Структура ЗРК № 117, как структура законов других субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за правонарушения, не отнесенные КоАП РФ к ведению Российской Федерации, обусловлена статье 1.3.1 КоАП РФ.

Вместе с тем, одной из значимых проблем, в частности для Республики Крым как субъекта Российской Федерации является отсутствие взаимосвязи КоАП РФ и ЗРК № 117.

Одной из основных проблем считаю отсутствие института административного расследования по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ЗРК № 117.

Анализ ЗРК № 117 позволяет сделать вывод, что составы административных правонарушений, не отнесенные к компетенции Российской Федерации, содержат тождественные составы статей, по которым, в рамках КоАП РФ, возможно проведение административного расследования.

Основания для проведения административного расследования по КоАП РФ, а также перечень процессуальных мероприятий, проводимых должностным лицом, закреплены статьями 28.1, 28.7 КоАП РФ.

Статьей 28.7 КоАП РФ регламентировано проведение административного расследования в случаях, если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

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 местности⁴.

Статьей 17.10 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации, в частности нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации.

Статьей 28.7 КоАП РФ проведение административного расследования по статье 17.10 КоАП РФ не запрещено.

³ Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 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., № 6

Так, например, «определением инспектора УМВД России по Адмиралтейскому району возбуждено дело об административном правонарушении по признакам, предусмотренным статьи 17.10. КоАП РФ».

«гражданин допустил нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации, а именно: являясь должностным лицом допустил изображение на печати (вышеуказанной организации) геральдического знака (эмблемы), построенной с использованием Государственного герба РФ в качестве геральдической основы, чем нарушил требования статьи 8 Федерального конституционного закона от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О государственном гербе Российской Федерации», то есть совершил административное правонарушение, предусмотренное статьи 17.10 КоАП РФ».

В рамках проведения административного расследования государственным герольдмейстером проведена экспертиза изображения на печати, в результате которой было выдано экспертное заключение.⁵

По результатам рассмотрения материалов дела об административном правонарушении по статье 17.10 КоАП РФ, с учетом допустимости и полноты доказательств, судом вынесено постановление о назначении административного наказания.

Статья 3.1 ЗРК № 117 влечет административную ответственность за незаконные действия по отношению к государственным символам Республики Крым, в частности нарушение порядка официального использования Государственного герба Республики Крым, Государственного флага Республики Крым, Государственного гимна Республики Крым, Публичное проявление неуважения к Государственному гербу Республики Крым или Государственному флагу Республики Крым, выражающееся в нанесении оскорбительных надписей, в повреждении, уничтожении, либо использование Государственного герба Республики Крым, Государственного флага Республики Крым, Государственного гимна Республики Крым такими способами, которые указывают на явное к ним пренебрежение.

В случае установления факта административного правонарушения, предусмотренного статьей 3.1 ЗРК № 117, при отсутствии возможности проведения экспертизы, сбора необходимых доказательств, подтвердить либо опровергнуть вину субъекта административного правонарушения практически невозможно, что может быть одним из факторов избежания наказания.

Указанные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и ЗРК № 117, рассмотрены как примеры, составы в которых различны по объекту правонарушения: Российская Федерация и Республика Крым (соответственно).

ЗРК № 117 и КоАП РФ содержат ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений.

Статьей 4.1 ЗРК № 117 предусмотрена ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений, занесенных в Красную книгу Республики Крым, как было указано выше без проведения административного расследования.

В свою очередь статья 8.35 КоАП РФ предусматривает ответственность за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных или растений, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Однако, различные виды животных и растений могут быть занесены одновременно и в Красную книгу Российской Федерации, и в Красную Книгу Республики Крым.

В случае применения должностным лицом, правомочным составлять протоколы об административных правонарушениях по статье 8.35 КоАП РФ, может быть проведено

⁵ Постановление Ленинского районного суда Санкт-Петербурга от 26.06.2017 по делу № 5-153/17

административное расследование, в рамках которого будут установлены неоспоримые доказательства вины субъекта административного правонарушения.

Например, в случае установления факта административного правонарушения в части уничтожения объекта растительного мира, занесенного в Красную книгу Российской Федерации либо Красную книгу Республики Крым необходимо установить сам факт самовольного уничтожения, а не осуществление действий при наличии разрешительных документов.

Кроме того, в случае подтверждения самовольного уничтожения указанных объектов растительного мира необходимо установить конкретные данные о количестве уничтоженных объектов растительного мира с целью объективного определения в стоимостной форме размера вреда как основного фактора установления доказательств по делу.

Указанные мероприятия можно провести исключительно в рамках проведения административного расследования, что не предусмотрено ЗПК № 117.

Согласно статьям 8.3, 9.1 ЗПК № 117 правом составления протоколов об административных правонарушениях по статье 4.1 ЗПК № 117 наделены те же должностные лица, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по статье 8.35 КоАП РФ.

Однако, отсутствие права на проведение административного расследования в рамках ЗПК № 117 уменьшает возможность сбора доказательств для установления либо подтверждения вины субъекта административного правонарушения, что может позволить остаться ему безнаказанным.

Должностными лицами, уполномоченными ЗПК № 117 составлять протоколы об административных правонарушениях, может быть выявлен факт правонарушения, ответственность за которое предусмотрена Особенной частью ЗПК № 117, при отсутствии субъекта административного правонарушения, в связи с чем, не установлен порядок его установления.

Статьей 28.7 КоАП РФ закреплены нормы об обязательном разъяснении прав и обязанностей физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, а также иным участникам производства по делу об административном правонарушении, а также вручение копии определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в течение суток под расписку либо направление физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему.

В пункте 5 письма ГТК России от 24.03.2003 № 17-12/12422 «О некоторых вопросах применения отдельных положений разделов I и IV КоАП РФ» разъяснялось, что положения части 3 статьи 28.7 КоАП РФ не содержат обязательного требования об указании в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования сведений о лице, совершившем противоправные действия (бездействие). Свою позицию ГТК России обосновал следующим: дело возбуждается по факту совершения административного правонарушения, при всём этом правонарушитель может быть и неизвестен на момент возбуждения дела; данное суждение подтверждается также отсутствием у должностного лица, уполномоченного выносить указанное определение, обязанности вручать его копию лицу, в отношении которого возбуждено дело⁶.

⁶ письмо ГТК России от 24 марта 2003 г. N 17-12/12422 "О некоторых вопросах применения отдельных положений разделов I и IV КоАП РФ" Текст письма официально опубликован не был.

ЗРК № 117 содержит и административные правонарушения, ответственность за которые может быть применена и в соответствии с КоАП РФ.

Так, например, статьей 3.11 ЗРК № 117 предусмотрена административная ответственность за нарушение правил благоустройства, установленных органами местного самоуправления. Одним из пунктов правил благоустройства органов муниципальных образований Республики Крым является запрет на проведение земляных работ при отсутствии разрешительного документа, выданного соответствующим органом местного самоуправления.

Так, судьей Киевского районного суда г. Симферополя рассмотрена жалоба на постановление о назначении административного наказания по статье 3.11 ЗРК № 117. «25.07.2016г. в 17:00 предприятие не восстановило покрытие, нарушенное при производстве аварийных работ, чем нарушен п.8.13.8 Правил благоустройства территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым, утвержденных решением 12 сессии Симферопольского городского совета № от 12.02.2015г., что является административным правонарушением, предусмотренным ст. 3.11 Закона Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым».

По результатам ее рассмотрения вынесено решение о частичном удовлетворении жалобы: «Постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 3.11 Закона Республики Крым «Об административных правонарушениях в Республике Крым» изменить, назначив наказание в виде административного штрафа в размере 6000 (шесть тысяч) рублей. В остальной части постановление — оставить без изменения».⁷

Частью 2 статьи 8.6 КоАП РФ закреплено административное правонарушение в области соблюдения требований природоохранного законодательства в области выполнения требований земельного законодательства в части порчи земель в результате самовольного снятия или перемещения плодородного слоя почвы.

Должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы в соответствии с КоАП РФ, а также лицами, уполномоченными составлять протоколы согласно ЗРК № 117, факт нарушения целостности почвы может быть установлен в одном временном промежутке. Вместе с тем, ни КоАП РФ, ни ЗРК № 117 не определяет порядок действий по прекращению производства по делу органами муниципального надзора в указанном случае.

Учитывая данный факт, считаю необходимым ЗРК № 117 дополнить статьей 8.11 в части определения оснований для прекращения производства по делу об административном правонарушении, подобно статье 24.5 КоАП РФ, поскольку отсутствие таковых нарушают положения статьи 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

«Статья 8.11 ЗРК № 117:

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении

1. Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

1) отсутствие события административного правонарушения;

2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действия (бездействия) возраста, предусмотренного настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);

3) действия лица в состоянии крайней необходимости;

⁷ Решение № 12-393/2016 от 18 октября 2016 г. по делу № 12-393/2016

4) признание утратившими силу регионального нормативного правового акта или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;

5) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи настоящего Закона;

6) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

7) внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве)».

Таким образом, необходимость введения в ЗРК № 117 процедуры проведения административного расследования обусловлена необходимостью сбора доказательной базы, а также объективной оценки административных правонарушений, с целью соблюдения конституционных прав человека.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 05.02.2014) // Собр. законодательства РФ. — 2014. — N 9. — Ст. 851.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ
3. Закон Республики Крым от 25.06.2015 № 117-ЗРК/2015 «Об административных правонарушениях в Республике Крым»
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 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. Постановление Ленинского районного суда Санкт-Петербурга от 26.06.2017 по делу № 5-153/17
6. Письмо ГТК России от 24 марта 2003 г. N 17-12/12422 "О некоторых вопросах применения отдельных положений разделов I и IV КоАП РФ" Текст письма официально опубликован не был.
7. Решение № 12-393/2016 от 18 октября 2016 г. по делу № 12-393/2016