

■ «ИНСТИТУТ ПРИРОДОРЕСУРСНОГО  
И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА»

\*\*\*\*\*

"The institution of ecological and natural resources law" \*\*\*\*\*.

ИНН ■ ОГРН \* ■

\*\*\*\*\*

03 февраля 2011 г.  
№ 8-01/01: 5-01/01

Утверждаю:  
Директор



### АНАЛИТИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с распоряжением о подготовке аналитического заключения от 01 февраля 2011 г. № 5-01/01, данным заместителем директора \*■ относительно протокола об административном правонарушении от 12 ноября 2010 г., составленного заместителем начальника отдела охотничьего контроля и надзора Управления \*\*\*\*\* (далее Охотуправление) \*\*\*\*\* области ФИО1 в отношении ФИО2, в рамках - раздела IV тематического плана исследований на 2011 год нами подготовлено следующее заключение:

#### I. Общие положения:

Протокол составлен на бланке, утверждённом пунктом 3 Постановления Правительства ■ области от 23 июня 2009 г. № 15/160 "Об утверждении перечня должностных лиц, осуществляющих государственный контроль в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, и форм документов, составляемых по результатам мероприятий по государственному контролю".

Правительству \*■\* области Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее по тексту - «Кодекс») не предоставлено право утверждения форм протоколов по делам об административных правонарушениях, возбуждаемых по составам правонарушений, предусмотренных Кодексом.

В соответствии с нормой абзаца второго части четвёртой статьи 28.3 Правительство \*■ области может утвердить лишь перечни должностных лиц, имеющих право составлять протоколы:

4. Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с частями 1, 2 и 3 настоящей статьи, устанавливается соответственно уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, рассмотрение дел о которых настоящим Кодексом отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Однако использование такой формы возможно, если её содержание не нарушает прав граждан.

Несмотря на то, что в форме не соблюдено требование о разъяснении участникам производства по делу об административном правонарушении прав и обязанностей, предусмотренных Кодексом, что необходимо в соответствии с нормой части третьей статьи 28.2 Кодекса, в Охотуправлении [REDACTED] области порочная форма преодолевается использованием особых бланков расписок, вручаемым участникам производства по делу, в которых содержится полный перечень прав и обязанностей, предусмотренных Кодексом.

### **Вывод:**

Правительство [REDACTED] области действовало, выйдя за пределы компетенции, установленной для субъектов Российской Федерации статьёй 1.3.1. Кодекса.

Рекомендуется обратить внимание Правительства [REDACTED] области на недостатки формы протокола. Указанные статьи 25.1, 25.2, 25.6 Кодекса не содержат перечень всех прав и не содержат указания на обязанности процессуальных субъектов: свидетеля, потерпевшего, лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

## **II. Соблюдение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.**

В протоколе не указано место совершения предполагаемого правонарушения и дата его совершения.

Таким образом, надлежащим образом не сформулировано административное обвинение в доступной для понимания форме, так как событие правонарушения не идентифицировано признаками места и времени.

### **Вывод:**

При составлении протокола не соблюдены требования части второй статьи 28.2 Кодекса.

### **III. О материальном составе правонарушения, предусмотренного статьёй 19.7 Кодекса, применительно к данному протоколу.**

Диспозиция статьи 19.7 Кодекса является бланкетной:

Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, а равно представление в государственный орган (должностному лицу) таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 статьи 14.28, статьями 19.7.1, 19.7.2, 19.7.3, 19.7.4, 19.7.5, 19.7.5-1, 19.8, 19.19 настоящего Кодекса <...>

Основополагающий признак состава правонарушения – «сведения, предоставление которых предусмотрено законом».

В этой связи, чтобы административное обвинение было понятно гражданину, при формулировании обвинения следует указывать дополнительные обстоятельства в виде ссылок на фактически применяемую в деле совокупность нормативно-правовых актов, которыми осуществлено властное предписание предоставления сведений с точки зрения формулирования обязанности предоставления, полноты сведений, графического или иного текстуального воплощения, сроков предоставления, требований к документированию и носителям информации.

Статьёй 26.1 Кодекса определены подлежащие установлению обстоятельства:

Статья 26.1. Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Пункт 7 ст. 26.1 говорит об иных обстоятельствах, к каковым относится в том числе, и необходимая при исследовании признака состава «сведения, предоставление которых предусмотрено законом», совокупность норм закона, институционально оформляющая обязанность предоставления сведений.

У правоприменителей возникает трудность в понимании того, что является обстоятельствами.

Можно сделать вывод, что если фактические данные – это по существу доказательства, на основе которых устанавливаются обстоятельства, то сами обстоятельства дела – это те действия или события, которые произошли, и которые необходимо изучить при помощи фактических данных с тем, чтобы правильно разрешить дело.

<...> Употребляя понятие «обстоятельства дела», [законодатель] имеет ввиду факты, с которыми норма права связывает определённые юридические последствия.

Основанием применения права являются обстоятельства дела, а не фактические данные...

<...> Обстоятельствами являются те факты, с которыми норма права связывает юридические последствия, а к фактическим данным, при помощи которых устанавливаются обстоятельства, закон относит доказательства. Именно этот момент образует основное качественное различие между фактическими данными и обстоятельствами дела и даёт ответ на вопрос о том, каково их значение и допустимые пределы использования в процессе применения права.

Поэтому термин «обстоятельства дела» должен употребляться в юридической литературе лишь в отношении тех явлений, которые выступают в качестве предметов установления, а термин «фактические данные» - только в отношении тех явлений, при помощи которых устанавливаются обстоятельства. Такое назначение каждого из указанных понятий даёт возможность выделить обстоятельства дела как специфическую правовую категорию и не отождествлять её с другой, очень важной по своему содержанию и назначению категорией, - фактические данные.<sup>1</sup>

Для установления наличия признака состава «сведения, предоставление которых предусмотрено законом», следует указывать в протоколе об административном правонарушении наименование нормативных актов, которыми регулируется обязанность предоставления сведений относительно такого параметра как срок предоставления сведений и других параметров.

В Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (в редакции от 10.06.2010 г.) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" указано:

**Существенным недостатком** протокола является отсутствие данных, прямо перечисленных в части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных сведений **в зависимости от их значимости для данного конкретного дела** об административном правонарушении (например, 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.).

Прямое антонимическое понимание природы несущественных недостатков невозможно.

В ответе на вопрос № 8 "Обзора законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года" (утв. Постановлениями Президиума Верховного Суда РФ от 25.03.2009 г., от 04.03.2009 г.) сказано:

Вместе с тем несущественными являются такие недостатки протокола, которые могут быть восполнены при рассмотрении дела по существу.

Суд же не может восполнить на стадии рассмотрения дела те сведения, которые следует указывать органу административной юрисдикции на стадии

---

<sup>1</sup> Бро Ю.Н. Понятие фактических данных и обстоятельств дела, устанавливаемых в процессе правоприменительной деятельности. //Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды 9. – М., ВНИИ советского законодательства, 1977. С.221-223.

формулирования административного обвинения. Иначе суд утратит независимость и беспристрастность, как орган, который по своей правовой природе не может осуществлять обвинение.

Одна из основополагающих норм-принципов Кодекса содержится в статье 1.2:

Статья 1.2. Задачи законодательства об административных правонарушениях

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, **охрана прав и свобод человека и гражданина**, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений.

Право гражданина знать о предъявленном ему обвинении все необходимые сведения вытекает из права на получение информации, гарантированного частью четвёртой статьи 29 Конституции Российской Федерации, и охрана этого права гарантирована нормой статьи 1.2 Кодекса.

Таким образом, для осуществления права на защиту от обвинения необходимо, чтобы в протоколе обвинение было сформулировано с той степенью подробности, каковая позволяет гражданину знать, каким законом (актами законодательства) установлены требования к исполнению обязанности по предоставлению государственному органу сведений.

**Поэтому неуказание всех нормативных предписаний и условий осуществления обязанности, неисполнение которой вменяется в вину гражданину как административно наказуемое деяние, именно в протоколе об административном правонарушении является существенным недостатком, который не может быть восполнен при рассмотрении дела в суде.**

В данном протоколе сделана ссылка только на статью 14 Федерального закона "О животном мире" от 24.04.1995 г. № 52-ФЗ (в редакции от 28.12.2010 г.):

Статья 14. Государственный учёт и государственный кадастр объектов животного мира

В целях обеспечения охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания осуществляется государственный учёт объектов животного мира и их использования, а также ведётся государственный кадастр объектов животного мира.

Государственный кадастр объектов животного мира содержит совокупность сведений о географическом распространении объектов животного мира, их численности, а также характеристику среды обитания, информацию об их хозяйственном использовании и другие необходимые данные.

Государственный учёт и прогнозирование состояния животного мира осуществляют специально уполномоченные государственные органы по охране,

контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным статьями 5 и 6 настоящего Федерального закона.

Пользователи животным миром обязаны ежегодно проводить учёт используемых ими объектов животного мира и объемов их изъятия и представлять полученные данные в соответствующий специально уполномоченный государственный орган по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Ведение государственного учёта и государственного кадастра объектов животного мира осуществляется в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Однако в развитие положения нормы абзаца 4 статьи 14 дальнейшее нормативное регулирование законодателем не было осуществлено. Отсутствуют нормативные акты, обязательные для неопределённого круга лиц, которые устанавливали бы условия и процедурные требования предоставления сведений. Не существует также нормативно обязательных к применению методик учёта численности медведей.

**Вывод:** протокол не содержит указания на существенные для дела обстоятельства, посредством которых может быть подтверждено наличие признака состава правонарушения «сведения, предоставление которых предусмотрено законом».

**Заключение:** анализируемый протокол от 12 ноября 2010 года не может использоваться для установления события и состава правонарушения, а также в силу имеющегося несоблюдения требований части второй статьи 28.2 Кодекса имеет место нарушение установленного законом порядка производства по делу, и при принятии постановления по делу об административном правонарушении подлежит применению норма части первой статьи 1.6 Кодекса.

**Начальник аналитического отдела  
Пушкин А.В., биолог-охотовед**

**Референт отдела  
административного права  
Вахрушев С.В.**

Сигнатуры:  
Исп. Пушкин Александр Викторович  
Тел. 8-967-019-18-14  
Дёмшин Сергей Игоревич