

УДК 342.9

**МЕЛКОЕ ХИЩЕНИЕ:
ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ ДЕЛА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ
И ПРОВЕДЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**
**Minor Theft: Problems of the Initiation of a Case
on an Administrative Offense and Conducting
an Administrative Investigation**

ФИЛИППОВ Олег Юрьевич – заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент (Омск)

Filippov Oleg Y. – Deputy Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of the Interior Bodies, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences, Docent (Omsk)

ole0802@yandex.ru



ЮРИЦИН Андрей Евгеньевич – доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук (Омск)

Yuritsin Andrey E. – Docent of the Department of Administrative Law and Administrative Activity of the Interior Bodies, Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences (Omsk)

yuritsinandrey@yandex.ru

Аннотация. В статье определяются проблемы возбуждения дела об административном правонарушении и проведении административного расследования по делам при выявлении признаков мелкого хищения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ, в случаях, когда личность правонарушителя на момент совершения мелкого хищения не установлена, данное лицо не задержано. Предлагаются рекомендации по применению данной нормы в условиях действующего законодательства и по внесению изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях.

Annotation. The paper defines the problem of the initiation of an administrative case and conducting an administrative investigation on cases of identifying signs of minor theft under Art. 7.27 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in cases where the identity of the offender at the time of committing minor theft is not established, this person is not detained. Guidance on the application of this provision under the existing legislation and on amendments and supplements to the law on administrative offenses is offered.

Ключевые слова: мелкое хищение, производство по делам об административных правонарушениях, возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование.

Keywords: minor theft, proceedings on administrative offenses, initiation of a case on an administrative offense, administrative investigation.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-4-127-131

В настоящее время в Российской Федерации административным наказаниям подвергаются десятки миллионов граждан и организаций. В этой связи вполне закономерно, что проблема административной ответственности находится в центре юридической науки [4–5, 7–9]. Административные правонарушения, направленные против собственности, к числу которых относится мелкое хищение, – один из наиболее распространенных видов административных правонарушений. Ежегодный суммарный ущерб от мелких хищений оценивается многомиллионными суммами.

Административная ответственность за мелкое хищение установлена ст. 7.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Предметом мелкого хищения может быть любое имущество, участвующее в гражданском обороте. Мелким хищением признается хищение чужого имущества путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты при следующих условиях: 1) если стоимость похищенного имущества не превышает одну тысячу рублей; 2) если отсутствуют признаки преступлений, перечисленных в ст. 7.27 КоАП РФ и устанавливающих ответственность за его совершение.

При реализации данной нормы правоприменитель сталкивается с различными проблемами правового и организационного характера. Так, учеными-административистами неоднократно поднималась проблема квалификации мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом [12], высказывались предложения о необходимости законодательного закрепления возможности проведения по делам о мелком хищении административного расследования по ст. 28.7 КоАП РФ [3], включающего в себя процессуальные, организационно-технические действия либо оперативно-розыскные мероприятия [11, с. 10–11]. До сих пор спорным вопросом в юридической литературе является вопрос определения момента окончания мелкого хищения [1, 6]. Неоднократно рассматривались и проблемы производства по делам о мелком хищении [2].

Одной из таких проблем является привлечение к административной ответственности правонарушителя, личность которого на момент совершения мелкого хищения не установлена, данное лицо не задержано, а факт совершения административно наказуемого деяния налицо.

Установление лица, совершившего преступление или административное правонарушение, привлечение его к ответственности направлены на реализацию принципа неотвратимости наказания и входят в число основных задач деликтного законодательства Российской Федерации. Отметим, что данная проблема имеет правовую основу, ее разрешение требует внесения соответствующих изменений – в первую очередь в КоАП РФ.

Анализ норм права, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях, позволяет сделать вывод о том, что дело о мелком хищении может быть возбуждено должностными лицами органов внутренних дел (полиции) только при установлении (задержании) лица, совершившего данное правонарушение. В соответствии с ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных чч. 1, 1.1 и 1.3 данной статьи, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поводами для возбуждения дела о мелком хищении могут служить: а) непосредственное обнаружение должностными лицами достаточных данных, указывающих на наличие события мелкого хищения; б) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события мелкого хищения; в) сообщения и заявления физических и юридических лиц.

В соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления закрепленных в данной норме процессуальных документов. Анализ содержания этих документов позволяет сделать вывод о невозможности их составления без информации о лице, совершившем правонарушение. Возникает парадоксальная ситуация, когда при наличии повода и основания лицо, уполномоченное на составление протокола об административном правонарушении, обязано возбудить дело, но сделать этого не может в отсутствие процессуальных средств.

Подобная ситуация возникает и в случае вынесения постановления об отказе в возбуждении

уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении по признакам ст.ст. 158, 159, 159.1–159.6, 160 УК РФ, если лицо, совершившее противоправное деяние, не установлено (поводом для возбуждения дела о мелком хищении в данном случае выступают поступившие из правоохранительных органов материалы, которые содержат данные, указывающие на наличие события административного правонарушения).

Устранение данного правового пробела видится в закреплении в ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ такого административно-процессуального документа, как протокол принятия сообщения (заявления) физических и юридических лиц, содержащего данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Момент составления указанного документа и его регистрации в установленном порядке должен служить моментом возбуждения дела об административном правонарушении. Единственным процессуальным средством возбуждения дела о мелком хищении в такой ситуации выступает постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, причем только в ходе осуществления надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ).

Однако возникает проблема иного рода: в случае возбуждения дела о мелком хищении выяснение обстоятельств дела, поиск и фиксация доказательств и, что наиболее важно, установление лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, могут осуществляться в течение достаточно ограниченного времени. В соответствии с ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении в данном случае составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

Анализ правоприменительной практики показывает, что установление лица, совершившего мелкое хищение, достаточно часто требует значительных временных затрат, а соответственно и процессуальных средств. Очевидно, что КоАП РФ таких возможностей должностным лицам, уполномоченным на возбуждение дела об административном правонарушении, не дает. Таким образом, мероприятия по установлению лица, совершившего мелкое хищение, организуются, как правило, вне производства по делам

об административных правонарушениях, при этом в ограниченное время, установленное ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ, что не способствует должной охране правопорядка и борьбе с правонарушениями.

Определенным выходом из сложившейся ситуации видится, во-первых, отнесение мелких хищений к категории административных правонарушений, по делам о которых проводится административное расследование в порядке ст. 28.7 КоАП РФ в течение одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении. Вынося определение о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования в соответствии с п. 4 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ, должностное лицо имеет больше возможностей для проведения мероприятий по установлению лица, совершившего административное правонарушение.

Во-вторых, мелкое и уголовно наказуемое хищение имеют одинаковые по содержанию объект посягательства, способы совершения и требуют единообразного подхода к установлению всех обстоятельств дела. Для установления лиц, совершивших мелкое хищение, а также других обстоятельств дела считаем необходимым законодательно, путем внесения изменений и дополнений в ст. 27.7 КоАП РФ, закрепить возможность осуществления должностными лицами, уполномоченными на составление протоколов об административных правонарушениях, оперативно-розыскных мероприятий в рамках процессуальной деятельности по делам об административных правонарушениях. Действующие нормативные правовые акты не содержат запрета на осуществление оперативно-розыскной деятельности по делам об административных правонарушениях [10].

До внесения изменений и дополнений в законодательство об административных правонарушениях предлагаем осуществлять мероприятия по установлению лица, совершившего мелкое хищение, в рамках предварительной проверки заявлений и сообщений о преступлениях в порядке ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в том случае, когда размер причиненного ущерба изначально неизвестен. Дознаватель, орган дознания, следователь обязаны проверить сообщение о преступлении и принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления

указанного сообщения. При этом согласно ч. 3 названной статьи руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству, соответственно, следователя, дознавателя продлить этот срок до 10 суток. В пределах данного срока лицо, производящее проверку, имеет право осуществлять отдельные следственные действия, назначать экспертизу и давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Таким образом, арсенал средств и способов установления личности правонарушителя и более продолжительные сроки позволяет достичь большего успеха в данном направлении деятельности.

Необходимо отметить, что в случае установления в ходе проведения проверки по сообщению о преступлении размера похищенного имущества менее одной тысячи рублей и отсутствия квалифицирующих признаков хищений, указанных в ст. 7.27 КоАП РФ, лицо, производящее проверку, принимает решение об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом следует учитывать положения ч. 1 ст. 148 УПК РФ, закрепляющей, что отказ в возбуждении уго-

ловного дела по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 Уголовного кодекса Российской Федерации (за отсутствием в деянии состава преступления), допускается лишь в отношении конкретного лица. Иными словами, лицу, производящему проверку сообщения о хищении, при решении о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела необходимо установить лицо, совершившее противоправное деяние, что позволяет ему, в противном случае, обратиться к руководителю следственного органа либо прокурору с ходатайством о продлении срока предварительной проверки до 30 суток.

Указанные проблемы носят системный, межотраслевой характер, возникают не только при возбуждении дел об административных правонарушениях, связанных с мелким хищением чужого имущества, но и по другим категориям дел в случаях совершения лицом противоправного деяния, когда данное лицо не установлено. Правильное решение поставленных вопросов позволит правоприменительным органам не только не выходить за рамки законности, но и эффективно обеспечивать права и интересы физических и юридических лиц, государства в целом.

Список литературы

1. Долгих И. П. Крупные проблемы мелкого хищения // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2014. № 1 (2). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/828> (дата обращения: 17.08.2016).
2. Долгих И. П., Черняев Г. М. О некоторых проблемах административного расследования // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2014. № 2 (3). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/929> (дата обращения: 17.08.2016).
3. Ивакин С. В. Мелкое хищение в российском законодательстве: вчера, сегодня, завтра // *Символ науки*. 2015. Т. 1. № 3–1 (3). С. 152–154.
4. Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // *Административное право и процесс*. 2015. № 8. С. 25–32.
5. Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс*. 2014. № 9. С. 9–22.
6. Сидорова А. В. Проблемы мелкого хищения как состава административного правонарушения // *Юридическая наука*. 2016. № 2. С. 127–130.
7. Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права* : сб. тез. ст. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 183–185.
8. Соловей Ю. П. Концепция административной ответственности требует уточнения // *Актуальные проблемы административной ответственности* : материалы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февр. 2009). Омск : Ом. юрид. ин-т, 2009. С. 6–10.
9. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // *Вестник университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)*. Вып.: Адм. право и процесс. 2014. № 2. С. 56–64.
10. Филиппов О. Ю. Производство милиции по делам о мелком хищении : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 220 с.
11. Филиппов О. Ю. Производство милиции по делам о мелком хищении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2008. 23 с.
12. Шарапов Р. Д. Квалификации мелкого хищения при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных уголовным законом // *Законность*. 2013. № 7. С. 29–35.

References

1. Dolgikh I. P. Krupnye problemy melkogo khishcheniia [Major Problems Petty Theft]. *Universum: ekonomika i iurisprudentsiia – Universum: Economics and Law*, 2014, no. 1 (2). Available at: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/828> (accessed 17.08.2016).

2. Dolgikh I. P., Cherniaev G. M. O nekotorykh problemakh administrativnogo rassledovaniia [On Some Problems of Administrative Investigation]. *Universum: ekonomika i iurisprudentsiia – Universum: Economics and Law*, 2014, no. 2 (3). Available at: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/929> (accessed 17.08.2016).
3. Ivakin S. V. Melkoe khishchenie v rossiiskom zakonodatel'stve: vchera, segodnia, zavtra [Petty Theft in the Russian Legislation: Yesterday, Today and Tomorrow]. *Simvol nauki – Science Symbol*, 2015, vol. 1, no. 3–1 (3), pp. 152–154.
4. Rossinskii B. V. O polnomochiiakh Rossiiskoi Federatsii i sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniia administrativnoi otvetstvennosti [On the Powers of the Russian Federation and the Subjects of the Russian Federation in the Field of Establishing Administrative Liability]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 8, pp. 25–32.
5. Salishcheva N. G. Problemy pravovogo regulirovaniia instituta administrativnoi otvetstvennosti v Rossiiskoi Federatsii [Problems of Legal Regulation of Administrative Responsibility in the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 9, pp. 9–22.
6. Sidorova A. V. Problemy melkogo khishcheniia kak sostava administrativnogo pravonarusheniia [Problems of Petty Theft as an Administrative Offense]. *Iuridicheskaiia nauka – Juridical Science*, 2016, no. 2, pp. 127–130.
7. Solovei Iu. P. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh: starye i novye problemy [Code of the Russian Federation on Administrative Offences: Old and New Problems]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava* [Actual Problems of Administrative and Administrative-Procedural Law]. Moscow, Moscow Univ. of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2003, pp. 183–185.
8. Solovei Iu. P. Kontseptsiiia administrativnoi otvetstvennosti trebueta utocneniia [Concept of Administrative Responsibility To Be Clarified]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti* [Actual Problems of Administrative Liability]. Omsk : Omsk Law Institute, 2009, pp. 6–10.
9. Solovei Iu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsia v sovershenstvovanii [Russian Legislation on Administrative Responsibility Needs To Be Improved]. *Vestnik universiteta im. O. E. Kutafina (MGLU). Vyp.: Administrativnoe pravo i protsess – Journal of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL). Iss.: Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 2, pp. 56–64.
10. Filippov O. Iu. *Proizvodstvo militsii po delam o melkom khishchenii*. Dis. kand. iurid. nauk [Police Manufacturing of Cases of Petty Theft. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2008. 220 p.
11. Filippov O. Iu. *Proizvodstvo militsii po delam o melkom khishchenii*. Avtoref. dis. kand. iurid. nauk [Police Manufacturing of Cases of Petty Theft. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2008. 23 p.
12. Sharapov R. D. Kvalifikatsii melkogo khishcheniia pri nalichii kvalifitsiruiushchikh priznakov, predusmotrennykh ugovnym zakonom [Qualifications Petty Theft in the Presence of Aggravating Circumstances Provided For by the Criminal Law]. *Zakonnost' – Law*, 2013, no. 7, pp. 29–35.