



УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОМ КРАЕ

Ул. Ленина, 51, офис 227, г. Пермь, 614006
Тел./факс (342) 235 14 57, тел. (342) 217 76 70; E-mail: ombudsman@permregion.ru

ПРИКАЗ

30 октября 2015 г.

№ 21-од

Об утверждении Методических рекомендаций по составлению протоколов об административных правонарушениях сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае

Руководствуясь Законом Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-ПК «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае», Законом Пермского края от 28 августа 2013 года № 231-ПК "Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае", Законом Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК "Об административных правонарушениях в Пермском крае",

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Утвердить прилагаемые Методические рекомендации по составлению протоколов об административных правонарушениях сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.
2. С настоящим приказом ознакомить сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Приложение: Методические рекомендации по составлению протоколов об административных правонарушениях сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае на 12 л.

Т.И. Марголина

**Методические рекомендации по составлению протоколов об
административных правонарушениях сотрудниками аппарата
Уполномоченного по правам человека в Пермском крае**

Введение

Законом Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК "Об административных правонарушениях в Пермском крае" закреплена административная ответственность за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае (статья 11.4.), а также за воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае (статья 11.5.)

**Статья 11.4. Воспрепятствование законной деятельности
Уполномоченного по правам человека в Пермском крае**

1. Вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Пермском крае с целью повлиять на его решения -

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей.

2. Неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Законом Пермского края "Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае", -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

3. Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в иной форме -

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

**Статья 11.5. Воспрепятствование законной деятельности
Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае**

1. Вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае с целью повлиять на его решения -

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей.

2. Неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае, а равно неисполнение

должностными лицами обязанностей, установленных Законом Пермского края "Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае", -

влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

3. Воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае в иной форме -

влечет наложение административного штрафа в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей.

Состав правонарушения

1. Объектом указанных правонарушений являются правоотношения, связанные с осуществлением полномочий Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае (далее – Уполномоченный).

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека в Пермском крае, его компетенция, организационные формы и условия его деятельности регламентируются Законом Пермского края № 77-ПК 5 августа 2007 года "Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае".

Порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам ребенка в Пермском крае, его компетенция, организационные формы и условия его деятельности регламентируются Законом Пермского края от 28 августа 2013 года № 231-ПК "Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае".

2. Объективная сторона характеризуется деянием в виде воспрепятствования законной деятельности Уполномоченного по правам человека в следующих формах.

А) Под вмешательством в деятельность следует понимать какое-либо незаконное воздействие на Уполномоченного по правам человека с целью повлиять на его решение. Гарантией невмешательства в деятельность Уполномоченного является его независимость, установленная Законом. В силу Закона Уполномоченный при осуществлении своих полномочий независим и не подотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Б) Неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного, а равно неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных Законом Пермского края 5 августа 2007 года № 77-ПК "Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае" и Законом Пермского края от 28 августа 2013 года № 231-ПК "Об Уполномоченном по правам ребенка в Пермском крае" соответственно.

Для осуществления указанной выше деятельности Уполномоченный по правам человека в Пермском крае наделен следующими полномочиями:

- запрашивать и получать от органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц сведения, документы и материалы, необходимые для выполнения возложенных на Уполномоченного обязанностей;

- получать письменные объяснения от должностных лиц по вопросам, отнесенным к компетенции Уполномоченного;

- направлять заключение о недопустимости нарушения прав и свобод человека и гражданина органам государственной власти, местного самоуправления и должностным лицам, допускающим такие нарушения, осуществлять другие формы реагирования при нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- проводить проверки соблюдения прав граждан государственными органами и органами местного самоуправления Пермского края, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. Проводить проверки соблюдения прав граждан территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в соответствии с федеральным законодательством;

- направлять органам государственной власти и местного самоуправления предложения по обеспечению защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина;

- самостоятельно или с привлечением экспертов и специалистов в пределах утвержденной сметы расходов Уполномоченного проводить исследования в области защиты прав и свобод человека и гражданина;

- при наличии информации о массовых либо грубых нарушениях прав человека предлагать Законодательному Собранию вызывать и заслушивать по поводу обнаруженных нарушений прав человека должностных лиц соответствующих органов государственной власти, а также самостоятельно принимать решение о рассмотрении поступившей к нему информации;

- обращаться в установленных формах в Уставный суд в случаях нарушения прав и свобод человека и гражданина в законодательстве Пермского края.

Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае правомочен:

- 1) запрашивать и получать в установленном порядке необходимые сведения, документы и материалы от государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц Пермского края;

- 2) беспрепятственно посещать государственные органы, органы местного самоуправления, организации Пермского края и быть безотлагательно принятым по вопросам своей деятельности должностными лицами указанных органов и организаций, а также присутствовать на заседаниях коллегиальных органов, посещать места принудительного содержания на территории Пермского края;

- 3) проводить самостоятельно или совместно с уполномоченными государственными органами и должностными лицами проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, а также должностных лиц, получать от них соответствующие разъяснения;

- 4) направлять в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, в решениях или действиях (бездействии) которых он усматривает нарушение прав и законных интересов ребенка, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и интересов;

5) привлекать в установленном порядке для осуществления экспертных и научно-аналитических работ, касающихся защиты прав и законных интересов ребенка, научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

6) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке законности вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

7) знакомиться с условиями содержания, воспитания и развития детей-сирот и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

8) проводить встречи и беседы с детьми с целью просвещения в области прав и законных интересов ребенка;

9) обращаться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела, если в действиях должностного лица усматриваются нарушения прав и законных интересов ребенка;

10) опубликовать информацию о результатах рассмотрения обращений о нарушении прав и законных интересов ребенка в средствах массовой информации. Периодическое издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются органы государственной власти Пермского края или которое полностью или частично финансируется за счет средств краевого бюджета, не вправе отказать в публикации документов Уполномоченного;

11) выступить в случае грубого или массового нарушения прав и законных интересов ребенка с докладом на очередном заседании Законодательного Собрания, а также обратиться в Законодательное Собрание с предложением о создании комиссии Законодательного Собрания по расследованию фактов нарушения прав и законных интересов ребенка и проведении специальных слушаний с участием Уполномоченного;

12) осуществлять иные права в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами Пермского края.

Вышеперечисленным правам Уполномоченных корреспондируют обязанности должностных лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, руководители организаций Пермского края. Таким образом, невыполнение вышеперечисленных требований Уполномоченного или неисполнение обязанности должностным лицом является административным правонарушением.

В) Под воспрепятствованием деятельности Уполномоченных в иной форме следует понимать незаконные действия, не перечисленные в вышеуказанных статьях Закона, целью которых является воспрепятствование законной деятельности Уполномоченного.

3. Субъектами правонарушения могут являться государственные и муниципальные служащие, а также должностные лица, юридические и физические лица.

4. Правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

Лица, уполномоченные составлять административный протокол

Законом Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК "Об административных правонарушениях в Пермском крае" (далее – закон) в части 10 статьи 12.4. закреплено право должностных лиц аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.4, 11.5 вышеуказанного Закона.

При этом под должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, Закон понимает исчерпывающий перечень сотрудников аппарата УППЧ в ПК: руководителя аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае и руководителей структурных подразделений (отделов) аппарата Уполномоченного по правам человека в Пермском крае.

Оформление протокола об административном правонарушении

В соответствии с ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении **иначе как на основаниях и в порядке, установленном законом.**

Важно помнить, что почти все статьи Закона Пермского края «Об административных правонарушениях» являются **бланкетными**, поэтому при документировании правонарушений данных категорий необходимо в факте совершенного правонарушения в протоколе указывать какую норму (часть, статью, НПА) нарушил гражданин.

Справочно:

*Существуют **три основных способа изложения** элементов норм права в статьях нормативных правовых актов:*

- 1) **прямой** (элемент нормы права прямо излагается в статье);*
- 2) **бланкетный** (элемент нормы права выражен в самой общей форме, отсылая к другим нормативным правовым актам (без указания на конкретную норму, где можно найти недостающие сведения), к определённым [отраслям права](#) и даже к «действующему законодательству» (при бланкетном изложении элемента нормы права он остаётся неопределённым);*
- 3) **отсылочный** (элемент нормы права полностью не излагается, вместо этого содержится отсылка на конкретную статью того же или другого нормативного правового акта).*

При выявлении состава **административного правонарушения** в деятельности юридических, должностных, физических лиц по результатам проверки составляется протокол об административном правонарушении.

В соответствии с ч.1 ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ протокол об АП составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела – в течение 2 суток.

Действующее законодательство, а именно ч.4.1 ст. 28.2 КоАП РФ позволяет в случае неявки физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке (см. Постановление Пленума ВС №5), составить протокол об административном правонарушении в их отсутствие.

Справочно: статья 6 Постановления Пленума ВС №5 - Поскольку КоАП РФ не содержит каких-либо ограничений, связанных с таким извещением, оно в зависимости от конкретных обстоятельств дела может быть произведено с использованием любых доступных средств связи, позволяющих контролировать получение информации лицом, которому оно направлено (судебной повесткой, телеграммой, телефонограммой, факсимильной связью и т.п.).

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, считается извещенным о времени и месте судебного рассмотрения и в случае, когда с указанного им места жительства (регистрации) поступило сообщение о том, что оно фактически не проживает по этому адресу.

Копия протокола об административном правонарушении направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления указанного протокола.

Кроме вышеизложенного Постановление Пленума (пункт 4) разъясняет, что несущественными являются 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.

При составлении протокола об административном правонарушении необходимо учитывать сроки давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ): постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, а по

делам, рассматриваемым судом – три месяца (при длящихся правонарушениях – со дня обнаружения административного правонарушения).

Справочно: В соответствии с п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. N 5 "О некоторых вопросах, возникших у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" длящимся является правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом.

Днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Частью 2 ст. 4.5 КоАП РФ предусмотрено, что при длящемся административном правонарушении сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

Привлечение к ответственности прекращает правонарушение.

В Обзоре судебной практики Верховного суда РФ за 4 квартал 2006г. разъяснено, что «Если лицо, привлеченное к административной ответственности, не выполняет обязанности, возложенные на него законом или иным нормативным правовым актом, или делает это ненадлежащим образом, то возможно повторное привлечение его к ответственности. При этом следует учитывать характер обязанности, возложенной на нарушителя, и срок, необходимый для ее исполнения.

Моментом начала течения указанного срока является вступление в законную силу ранее вынесенного постановления по тому же составу административного правонарушения».

Кроме протокола об административном правонарушении к административному материалу необходимо **приобщить доказательства (любые фактические данные, на основании которых судья, должностное лицо установит наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности).**

К материалу, кроме протокола об административном правонарушении, в качестве доказательств можно приобщить:

- подробное объяснение лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;
- подробные показания свидетелей;
- иные доказательства (копии правоустанавливающих документов, копии договоров, уведомлений о взятии на охрану имущества, копии должностных инструкции, прочие документы);
- видеосъемку;
- фотографии;
- иные материалы.

От качества составления протокола об административном правонарушении и полноты сбора материала, в дальнейшем зависит

рассмотрение дела в суде, надлежаще оформленный материал не повлечет впоследствии его отмены по жалобе или представлению.

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Соответственно, за каждое совершенное правонарушение составляется протокол об административном правонарушении.

Кроме этого, следует помнить про нормы части 2 и 3 ст. 2.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми:

- Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Законом Пермского края предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

- **Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо**, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.8 КоАП РФ **протокол об административном правонарушении направляется** судье, орган, должностному лицу, уполномоченному рассматривать дела об административных правонарушениях, **в течение трех суток** с момента составления протокола.

Недостатки протокола и других материалов дела об административном правонарушении **устраняются в срок не более 3-х суток** со дня их поступления от судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении.

Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями **возвращаются** судье, органу, должностному лицу **в течение суток** со дня устранения соответствующих недостатков (ч. 3. ст. 28.8 КоАП РФ).

Алгоритм составления протокола об административном правонарушении

Составить протокол об административном правонарушении немедленно после выявления совершения административного правонарушения. В случаях, когда требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении, протокол составляется в срок не более 2-х суток с момента выявления административного правонарушения (ст. 28.5 КоАП РФ).

Административное судопроизводство ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации.

1. Заполнять все реквизиты, предусмотренные бланком протокола и определенные ч.2. ст. 28.2 КоАП РФ «Протокол об административном правонарушении», а именно:

- дата, место составления протокола;
- должность, звание, фамилия и инициалы лица, составившего протокол;
- сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (фамилию имя, отчество, место жительства, место работы (если гражданин безработный, то ставится соответствующая отметка), размер заработной платы (иного дохода), семейное положение, количество иждивенцев, информацию о ранее наложенных административных взысканиях, сведения о судимости, документ, удостоверяющий личность);
- фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей;
- место, время, способ совершения административного правонарушения;
- статья Закона, предусматривающая административную ответственность;
- объяснение лица, в отношении которого возбуждено дело (заполняется собственноручно правонарушителем), иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Протокол должен кратко и точно излагать существо нарушения, при фиксации события административного правонарушения следует избегать формулировок общего характера.

Справочно: Фабула любого правонарушения включает в себя компоненты: дата (когда), время (во сколько), место (где произошло), событие (что совершено, какое действие или бездействие), способ (каким образом совершено) и что этим действием нарушено (ссылка на НПА). Если невозможно установить время совершения, то указываем: когда, во сколько, где выявлено.

2. В бланке протокола необходимо разъяснить правонарушителю его права и обязанности, предусмотренные ст. 51 Конституции РФ, ст. ст. 25.1, 25.5 КоАП РФ, а также об ответственности, предусмотренной ст. 20.25 КоАП РФ («Уклонение от исполнения административного наказания»). Правонарушитель должен поставить подпись.

3. В резолютивной части протокола необходимы: подпись лица, составившего протокол, подпись правонарушителя за получение копии протокола, подпись лица, вынесшего решение по делу.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, а также лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В случае отказа правонарушителя от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

Копия протокола об административном правонарушении вручается под расписку правонарушителю.

Свидетели: 1. _____
(фамилия, имя, отчество, место жительства)

2. _____
(фамилия, имя, отчество, место жительства)

Ст. 25.6 КоАП РФ. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесенных показаний. Свидетель вправе: не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, давать показания на родном языке или на языке, которым владеет, пользоваться помощью переводчика, делать замечание по поводу правильности занесения его показаний в протокол. Предупрежден об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний

Подписи: 1. _____ 2. _____

Понятые: 1. _____
(фамилия, имя, отчество, место жительства)

2. _____
(фамилия, имя, отчество, место жительства)

Ст. 25.7 КоАП РФ. Понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол. В случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля в соответствии со ст. 25.6 КоАП РФ.

Подписи: 1. _____ 2. _____

Потерпевшие: _____
(фамилия, имя, отчество, место жительства)

Гр. _____ разъяснены его права и обязанности:
(фамилия, инициалы)

Ст. 51 Конституции РФ. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников. _____

(подпись нарушителя)

Ст. 25.1 КоАП РФ. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Кодексом. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

(подпись нарушителя)

Ст. 25.5 КоАП РФ. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может участвовать защитник и(или) его представитель

(подпись нарушителя)

ОБЪЯСНЕНИЕ

физического лица (законного представителя юридического лица), в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении

Иные сведения, необходимые для разрешения дела _____
(фамилия, имя, отчество)

_____ место жительства и работы, занимаемая должность родителей или лиц, их заменяющих при составлении

_____ протокола о правонарушении, совершенном лицом от 16 до 18 лет, не имеющим самостоятельного заработка)

К протоколу прилагаются: _____

Изъятые вещи и документы _____
(перечень и местонахождение)

Копию настоящего протокола получил (а) _____
(подпись правонарушителя)

Гр. _____ обязан явкой « » _____ 20__ г. к _____ часам
в _____

Подписи:

(подпись)

1. _____ 2. _____
(1. свидетели 2. потерпевшие)

1. _____ 2. _____
(поняты)