

Статья 28.1 КоАП РФ регулирует поводы и порядок возбуждения дел об административных правонарушениях. Её применение связано с рядом нюансов, которые влияют на процедуру привлечения к ответственности и судебную практику. Рассмотрим ключевые аспекты.

Поводы к возбуждению дела

Согласно ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ, поводами к возбуждению дела являются:

1. Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.
2. Поступившие из правоохранительных органов, государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные о правонарушении.
3. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, указывающие на событие правонарушения (за исключением некоторых составов, например, ст. 5.27 и 14.52 КоАП РФ).

Также существуют специальные поводы для отдельных составов правонарушений, например, акт производственного охотничьего инспектора для дел по ст. 8.35 и 8.37 КоАП РФ (ч. 1.3 ст. 28.1).

Особенности возбуждения дел при государственном контроле

Ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ устанавливает, что дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия при наличии одного из поводов, предусмотренных ч. 1 статьи. Однако это правило не применяется к случаям, когда предусмотрены специальные поводы для возбуждения дел или когда правонарушение не связано с оценкой соблюдения обязательных требований в рамках контроля. Постановление Правительства РФ №336 от 10.03.2022 ограничивает проведение контрольных мероприятий со взаимодействием с контролируемым лицом. Если в сообщении, заявлении или материалах недостаточно данных для возбуждения дела, а проведение контрольного мероприятия невозможно из-за этих ограничений, должностное лицо вправе вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ).

Судебная практика

Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 марта 2021 г. №9-П разъяснил, что по обращению физического или юридического лица, содержащему данные о событии административного правонарушения, уполномоченное должностное лицо обязано вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела, если проверка показала недостаточность данных. При этом отказ, оформленный не в виде определения, а в иной форме (например, в виде письма), может быть оспорен в арбитражном суде. pravo.gov.ru +1

В судебной практике встречаются случаи, когда отсутствие такого определения признавалось нарушением процессуальных норм. Например, в деле гражданки О.С. Яковенко арбитражный суд установил, что Управление, сообщив об

отсутствии оснований для проверки, фактически отказало в возбуждении дела, но не оформило это решение в надлежащей форме. pravo.gov.ru +1

Анализ и рекомендации

1. **Соблюдение процессуальных форм:** Должностные лица обязаны строго следовать требованиям ст. 28.1 КоАП РФ, оформляя отказ в возбуждении дела в виде мотивированного определения. Иное оформление может привести к судебному оспариванию.
2. **Учёт ограничений при контроле:** При работе с обращениями граждан и организаций необходимо учитывать ограничения, установленные Постановлением №336. Если проведение контрольного мероприятия невозможно, следует своевременно выносить определения об отказе.
3. **Специальные составы правонарушений:** Для некоторых составов (например, антимонопольные нарушения по ст. 14.9, 14.31 КоАП РФ) поводом к возбуждению дела является решение комиссии антимонопольного органа (ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ). Это требует особого внимания при квалификации правонарушений.
4. **Обжалование решений:** Физические и юридические лица вправе обжаловать отказ в возбуждении дела, если он оформлен с нарушением требований закона. Суды могут признать такие действия незаконными, даже если по существу оснований для возбуждения дела не было.

Для минимизации рисков рекомендуется:

- Тщательно фиксировать все обстоятельства при рассмотрении обращений и материалов.
- Использовать унифицированные формы документов.
- Проводить дополнительные проверки при наличии сомнений в достаточности данных.

Судебная практика по статье 28.1 КоАП РФ демонстрирует ряд ключевых аспектов, связанных с возбуждением и рассмотрением дел об административных правонарушениях. Основные проблемы касаются соблюдения процессуальных требований при отказе в возбуждении дел, а также особенностей применения норм в контексте контрольно-надзорной деятельности.

Отказ в возбуждении дела: требования к оформлению

Согласно части 5 статьи 28.1 КоАП РФ, при отказе в возбуждении дела об административном правонарушении должностное лицо обязано вынести **мотивированное определение**. Конституционный Суд РФ в постановлении от 30 марта 2021 г. №9-П подчеркнул, что отказ в иной форме (например, в виде письма) не соответствует закону и может быть оспорен в суде. [garant.ru +1](#)

Пример из практики: В деле гражданки О.С. Яковенко арбитражный суд установил, что Управление, сообщив об отсутствии оснований для проверки, фактически отказало в возбуждении дела, но не оформило это решение в надлежащей форме. Суд признал такие действия нарушением процессуальных норм. [sudact.ru +1](#)

Проверка данных в обращении

Уполномоченное должностное лицо обязано провести проверку данных, указанных в заявлении, сообщении или материале, чтобы установить наличие или отсутствие оснований для возбуждения дела. Проверка может включать проведение контрольных мероприятий, предусмотренных законодательством о государственном контроле (надзоре).

Однако если в обращении отсутствуют данные, объективно свидетельствующие о событии правонарушения, или оно направлено не тому должностному лицу, решение принимается в пределах компетенции в соответствии с отраслевой природой обращения.

Специальные случаи возбуждения дел

Для отдельных составов правонарушений установлены специальные поводы к возбуждению дел. Например, согласно части 1.2 статьи 28.1 КоАП РФ, дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, могут быть возбуждены только после принятия комиссией антимонопольного органа решения о нарушении антимонопольного законодательства. [gkgz.ru +1](#)

Также есть случаи, когда дела могут быть возбуждены без проведения контрольных мероприятий. Например, по статье 9.21 КоАП РФ федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган вправе возбудить дело при наличии в материалах достаточных данных, указывающих на событие правонарушения.

Ограничения при контроле

Постановление Правительства РФ №336 от 10.03.2022 ограничивает проведение контрольных мероприятий со взаимодействием с контролируемым лицом. Если в сообщении, заявлении или материалах недостаточно данных для возбуждения дела, а проведение контрольного мероприятия невозможно из-за

этих ограничений, должностное лицо вправе вынести мотивированное определение об отказе в возбуждении дела.

Обжалование решений

Физические и юридические лица вправе обжаловать отказ в возбуждении дела, если он оформлен с нарушением требований закона. Суды могут признать такие действия незаконными, даже если по существу оснований для возбуждения дела не было.

Рекомендации для должностных лиц:

- Строго соблюдать требования статьи 28.1 КоАП РФ, оформляя отказ в возбуждении дела в виде мотивированного определения.
- Учитывать ограничения, установленные Постановлением №336, при работе с обращениями граждан и организаций.
- Для некоторых составов правонарушений (например, антимонопольные нарушения) соблюдать специальные процедуры возбуждения дел.

Рекомендации для заявителей:

- При получении отказа в иной форме, кроме мотивированного определения, обращаться в суд с требованием о признании такого отказа незаконным.
- Учитывать сроки давности привлечения к административной ответственности при обжаловании решений.