

УДК 342.92

Н.Н. Цуканов, А.В. Жильцов
N. Tsukanov, A. Zhiltsov

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ СОВЕРШЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ

В работе обращается внимание на несовершенство нормативного решения вопроса о месте совершения административного правонарушения. Авторы рассматривают складывающуюся правоприменительную практику, отмечают проблемные вопросы, связанные с определением места совершения административного правонарушения, характеризуют их значимость в деятельности правоохранительных органов, формулируют предложения, направленные на совершенствование законодательства об административной ответственности.

Ключевые слова: Административная ответственность, административное правонарушение, место совершения административного правонарушения, территориальная подведомственность.

ON THE ADMINISTRATIVE OFFENCES SITE

The article draws attention to the imperfection of solving the problem of the administrative offences site. The authors examine the existing legal practice, note the problematic issues associated with determining the site of the administrative offences, characterize their importance in the law enforcement, formulate proposals aimed at improving the legislation on administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, administrative offences, administrative offence cite, territorial jurisdiction.

Для эффективного решения поставленных задач правоохранительные органы реализуют целый комплекс правовых и организационных средств, среди которых особое место занимает применение мер административной ответственности. При этом важнейшим условием сохранения правоохранительной направленности этой деятельности является ориентация органов административной юрисдикции на необходимость обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Именно такой результат служит конечной целью, стоящей перед государством [1, с. 40]. В рамках производства по делам об административных правонарушениях названная цель может быть достигнута посредством своевременного, всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого административного правонарушения. Среди указанных обстоятельств не последнюю роль играет установление места совершения административного правонарушения, под которым принято понимать часть пространства, где совершается, продолжается и (или) прерывается (самостоятельно завершается или пресекается) общественно опасное деяние, определяемое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности в качестве административного правонарушения.

Правильное определение места совершения административного правонарушения и его верное описание в процессуальных документах имеет, кроме сугубо теоретического, важное практическое

значение, обеспечивая решение как юрисдикционной (справедливое решение вопроса о проступке), так и профилактической (предупреждение новых правонарушений) задач производства по делам об административных правонарушениях [2, с. 113]. Так, точное установление и необходимая детализация этого параметра позволяет эффективно:

обосновывать возможность применения КоАП РФ или закона соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом требований ст. 1.8 КоАП РФ;

обосновать возможность применения той или иной нормы об административной ответственности (отметим, что более чем в 50 статьях только Особенной части КоАП РФ законодателем сформулированы специфические требования к месту совершения соответствующего правонарушения);

идентифицировать противоправное деяние в системе пространственных и временных координат;

определять территориальную подведомственность дел об административных правонарушениях (согласно ст. 29.5 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, за некоторыми исключениями, рассматриваются субъектами административной юрисдикции по месту совершения).

КоАП РФ не устанавливает правил определения места совершения административного правонарушения. Определенную ясность в решение данного вопроса вносит Верховный Суд Российской

Федерации. Так, в соответствии с пп. «з» п. 3 Постановления Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий, а если такое деяние носит длящийся характер, – место окончания противоправной деятельности, ее пресечения; если правонарушение совершено в форме бездействия, то местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность. При определении территориальной подсудности дел об административных правонарушениях, объективная сторона которых выражается в бездействии в виде неисполнения установленной правовым актом обязанности, необходимо исходить из места жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, места исполнения должностным лицом своих обязанностей либо места нахождения юридического лица, определяемого в соответствии со статьей 54 ГК РФ. Вместе с тем подсудность дел об административных правонарушениях, возбужденных в отношении юридических лиц по результатам проверки их филиалов, определяется местом нахождения филиалов, в деятельности которых соответствующие нарушения были выявлены и должны быть устранены.

Тем не менее практика сталкивается с рядом проблем. Прежде всего, место совершения административного правонарушения – часть пространства, которая не может оставаться неустановленной и не описанной в соответствующих процессуальных документах. Она может определяться с использованием различных способов территориального позиционирования, при этом различные виды административных правонарушений предполагают различную степень детализации места совершения административного правонарушения.

Традиционно для определения и описания места совершения административного правонарушения используются наименование населенных пунктов, улиц, номера зданий (строений), а также (в определенных случаях) наименование организаций, занимающих соответствующие помещения.

В случаях, если административное правонарушение совершено вне населенного пункта, используются наименование местности и (или) привязка к ориентирам на местности, например,

«14-й километр автодороги Новосибирск – Толмачево, г. Обь». Кроме того, для описания места совершения административного правонарушения вне населенных пунктов могут быть использованы и географические координаты соответствующего места, получаемые с использованием различного рода технических средств навигации.

В тех случаях, когда специфическое место совершения деяния (действия или акта бездействия) является обязательным признаком состава правонарушения, необходимым условием правильного применения конкретной статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности становится указание в процессуальных документах наименования здания, помещения или иного объекта, где совершается противоправное деяние. Например, в случае потребления наркотического средства в туалете, ином обособленном запираемом помещении ночного клуба, деяние подлежит квалификации по ст. 6.9 КоАП РФ, тогда как при совершении тех же действий в холле, танцевальном зале и т.п. лицо, его совершившее, подлежит административной ответственности по ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ. Для квалификации деяния по ч. 1 ст. 12.16 КоАП РФ важно указать, что остановка транспортного средства осуществлена в зоне действия дорожного знака 3.27 «Остановка запрещена»; применение ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ предполагает необходимость привязки места совершения административного правонарушения к соответствующему предприятию (объекту) и т. п.

В отдельных случаях место совершения административного правонарушения может занимать значительное пространство, например в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 8.25 КоАП РФ (Нарушение правил использования лесов), ст. 10.5 КоАП РФ (Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры) и т. д. В этих случаях в процессуальных документах могут указываться границы участка территории и ее общая площадь. Кроме того, может быть указан кадастровый номер земельного участка (земельных участков), где совершены указанные выше административные правонарушения, либо иные сведения, обеспечивающие идентификацию конкретного участка территории.

Следует обратить внимание, что в подобных ситуациях неправильный учет процессуального аспекта рассматриваемого вопроса может привести к серьезным ошибкам в применении материальной

нормы об административной ответственности. В частности, непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 10.5 КоАП РФ), образует один состав административного правонарушения, даже если территория, на которой находится очаг произрастания, расположен на границе двух субъектов Российской Федерации. Полагаем, что в подобных случаях при рассмотрении дела должен учитываться весь очаг произрастания, независимо от территориальной компетенции субъекта административной юрисдикции. В случае же возбуждения дела по этому же факту на сопредельной территории будет применяться п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Считаем, что таким же образом следует действовать и в тех ситуациях, когда гражданин, находящийся в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, перемещается по городу в общественном транспорте. На практике в подобных ситуациях отождествляются место совершения правонарушения и место его выявления (пресечения). Однако с формальной точки зрения место совершения правонарушения представляет собой не конкретную точку в пространстве, а маршрут перемещения правонарушителя. При этом в процессуальных документах целесообразно указывать 1) место, где началось административное правонарушение, то есть выполнено первое действие или акт бездействия, предусмотренные соответствующей статьей КоАП РФ; 2) территорию (маршрут движения), где продолжались соответствующие деяния; 3) место, где совершение административного правонарушения было прервано (прекращено самостоятельно или пресечено).

В то же время в ситуациях, связанных с применением ст. 12.9 КоАП РФ, эта логика не применяется, даже если нарушитель все время движется с одинаково завышенной скоростью. В отличие от состояния опьянения (одурманивания), скорость движения по желанию лица может быть в любой момент изменена (снижена или увеличена), что предполагает необходимость инструментального подтверждения каждого эпизода противоправного поведения. В связи с этим правоприменительная практика ограничивает место совершения административного правонарушения местом его фиксации, количество фактов правонарушений (и количество мест совершения административного правонарушения) будет соответствовать количеству фактов их фиксации.

В отдельных случаях установление места совершения противоправного деяния вызывает серьезные затруднения, либо вообще невозможно. Например, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, связанном с потреблением наркотического средства или психотропного вещества (ст. 6.9 КоАП РФ), оказывает противодействие путем многократного изменения своих показаний, отказывается от дачи показаний, пользуясь положениями ст. 51 Конституции РФ, либо просто не помнит событие правонарушения. Безусловно не соответствует действующему законодательству вариант описания признаков правонарушения по типу: «в неизвестном месте, в неустановленное время». Наиболее распространенным в правоохранительных органах способом решения данной проблемы служит прием, связанный с подменой понятий, когда в качестве времени и места потребления наркотических средств в материалах дела указывается место и время выявления признаков административного правонарушения. Формально, такой вариант не соответствует требованиям действующего законодательства, в то же время он чаще всего принимается судебными органами, в том числе Верховным Судом Российской Федерации [3; 4; 5; 6].

Принимая во внимание ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ («Неустраняемые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица»), гипотетически, дату незаконного употребления наркотического средства можно было бы определять путем вычитания из даты освидетельствования максимального срока выведения наркотического средства и его метаболитов из организма человека. В этом случае местом совершения административного правонарушения могло бы считаться место нахождения (населенный пункт) лица в указанный момент. Такой вариант мог бы стать решением проблемы, однако, полагаем, что его использование, во-первых, решает далеко не все проблемы, а во-вторых, было бы преждевременным без предварительного одобрения Верховного Суда Российской Федерации.

Серьезные затруднения возникают, если место совершения действия или выполнения обязанности не оговорено в законе или в правоприменительном акте субъекта, возложившего на лицо соответствующую обязанность. Несмотря на то, что Верховный Суд Российской Федерации признает местом совершения таких деяний место жительства физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, место исполнения должностным лицом своих обязанностей

либо место нахождения юридического лица, это выглядит явно недостаточным, о чем свидетельствует разнородность подходов правоприменителей к разрешению обозначенного вопроса. Так, изучение практики применения органами внутренних дел и ФСКН России административной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, показывает, что в подавляющем большинстве протоколов об административных правонарушениях место совершения рассматриваемого деяния вообще не указывалось. В остальных случаях в качестве такового определялись: место выявления факта неуплаты административного штрафа (место проверки по соответствующим базам данных, например, «ИБД – Регион»), место, откуда был доставлен неплательщик или место жительства этого лица.

К сожалению, на практике значительные проблемы по-прежнему связаны с правилами, определяющими процессуальное значение места совершения административного правонарушения. Так, согласно ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении по общему правилу рассматривается по месту его совершения. При этом в соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. В итоге решение об определении места совершения административного правонарушения, вполне приемлемое для целей применения материальных норм об административной ответственности, нередко оказывается нереализуемым в силу причин процессуального характера. Например, когда правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ, совершается в г. Москве, а выявляется (путем проведения медицинского освидетельствования) в г. Иркутске, дело должно быть направлено на рассмотрение в г. Москву, однако там оно не может быть рассмотрено в силу невозможности обеспечения присутствия при его рассмотрении лица, в отношении которого ведется производство по делу. В приведенной ситуации эффективным средством решения проблемы может стать административное расследование, однако этот инструмент в соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ сочетается далеко не со всеми нормами, устанавливающими административную ответственность. Например, при наличии административного правонарушения, предусмотренного ч. 1

ст. 20.25 КоАП РФ, административное расследование не применяется.

Полагаем, что разрешению проблем установления и описания места совершения административных правонарушений может способствовать внесение изменений в законодательство об административных правонарушениях по трем основным направлениям.

Во-первых, включение в КоАП РФ самостоятельной нормы, закрепляющей правила определения места совершения административного правонарушения. В связи с чем предлагается дополнить КоАП РФ статьей 1.9 следующего содержания:

«Статья 1.9. Место совершения административного правонарушения

1. Местом совершения административного правонарушения является место совершения противоправного действия независимо от места наступления его последствий.

2. Местом совершения длящегося правонарушения является любое из мест, где совершалось противоправное деяние независимо от места наступления его последствий.

3. Местом совершения правонарушения в форме бездействия является место, где согласно законодательству должно было быть совершено действие, выполнена возложенная на лицо обязанность.

В случаях, когда законодательством прямо не определено место совершения действия или место выполнения возложенной на лицо обязанности, местом совершения правонарушения в форме бездействия является место жительства (временного пребывания) лица, совершившего правонарушение, на момент истечения срока, предусмотренного для совершения соответствующего действия или исполнения обязанности».

Во-вторых, изменение отдельных процессуальных правил, связанных с определением места совершения административного правонарушения. В частности, нельзя не обратить внимание на неудачную формулировку ч. 3 ст. 25.1 КоАП, согласно которой «при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест или административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным». Полагаем, правильнее было бы сформулировать данную норму следующим образом: «Административный арест и административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства могут быть назначены лицу лишь при

условии его личного присутствия при рассмотрении дела об административном правонарушении» [7, с. 212].

В-третьих, совершенствование в необходимых случаях материально-правовой основы административной ответственности. В частно-

сти, предлагается закрепление возможности привлечения к административной ответственности за появление в общественном месте в состоянии наркотического опьянения (помимо ст. 20.21 КоАП РФ, отнесенной к компетенции сотрудников органов внутренних дел).

★ Примечания

1. Майоров В. И. О нормативно-правовом регулировании деятельности полиции // Полицейское право. – 2005. – № 1.

2. Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения // Полицейское право. – 2007. – № 2.

3. Постановление Верховного Суда РФ от 16 мая 2014 г. № 32-АД14-4.

4. Постановление Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 11-АД13-21.

5. Постановление Верховного Суда РФ от 2 сентября 2014 г. № 11-АД14-19.

6. Постановление Верховного Суда РФ от 5 августа 2013 г. № 25-АД13-2.

7. Цуканов Н. Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография ; науч. ред. Ю. П. Соловей. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012.

ЦУКАНОВ Николай Николаевич, доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права, Сибирский юридический институт ФСКН России.

E-mail: Nikolai_Zukanov@mail.ru

ЖИЛЬЦОВ Андрей Владимирович, преподаватель кафедры административного права, Сибирский юридический институт ФСКН России.

E-mail: liktor1977@mail.ru

TSUKANOV Nikolai, Doctor of Law, Associate Professor, Head of the Chair of Administrative Law of the Siberian Law Institute, Federal Drug Control Service of Russia.

E-mail: Nikolai_Zukanov@mail.ru

ZHILTSOV Andrey, Lecturer, Chair of Administrative Law of the Siberian Law Institute, Federal Drug Control Service of Russia.

E-mail: liktor1977@mail.ru