



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И ПРОЦЕДУРЫ

Нобель А.Р.

МАТЕРИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ХАРАКТЕРИСТИК СОБЫТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ КАК ОДНОГО ИЗ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ВХОДЯЩИХ В ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ ДЕЛ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ)

Аннотация: Значительная доля правонарушений в области охраны окружающей среды, причинение существенного ущерба экологии в результате их совершения обуславливает актуальность анализа проблем правового регулирования доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях данной категории. В статье рассмотрено такое обстоятельство, входящее в предмет доказывания по делам об административных правонарушениях, как событие правонарушения, определены характеризующие его признаки. Выделено материально-правовое и процессуальное значение установления места, времени, способа и других обстоятельств административного правонарушения. На основе анализа судебных решений по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды, в работе подчеркивается необходимость полного и точного определения события правонарушения. Автор обращает внимание на судебную практику принятия решений о прекращении производства по делу об административном правонарушении, в случае отсутствия подробного описания события правонарушения. По результатам исследования сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего административного законодательства.

Ключевые слова: административная ответственность, производство по делам, предмет доказывания, обстоятельства, подлежащие выяснению, событие правонарушения, место совершения, время совершения, способ совершения, иные обстоятельства, доказывание.

В научной литературе «предмет доказывания» понимается исследователями как «своеобразная программа доказательственной деятельности субъекта доказывания»¹, «обобщенная характеристика (общий план) подлежащих доказыванию обстоятельств»², «система доказательств, выражающих свойства и связи исследуемого события, существенные для правильного разрешения дела и реализации в каждом конкретном

случае задач судопроизводства»³, «совокупность доказываемых по делу обстоятельств»⁴.

Статья 26.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ⁵ (далее — КоАП РФ) закрепляет следующие обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении: событие административного право-

¹ Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. — М.: Норма, 2009. С. 75.

² Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учебно-практич. Пособие. — М.: Высшее образование, 2009. С. 115.

³ Теория доказательств в советском уголовном процессе // Под. Ред. Проф. Н.В. Жогина. — М., 1973. С. 139.

⁴ Теория доказывания в уголовном судопроизводстве / Белкин А.Р. М.: Норма, 2005. — 528 с.

⁵ «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

нарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения; смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства; характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела; причины и условия совершения административного правонарушения.

В статье 26.1. КоАП РФ не упоминается категория «предмет доказывания», однако она присутствует в названии главы 26 КоАП РФ, регламентирующей общие положения о доказывании и доказательствах в административно-юрисдикционном процессе, что, на наш взгляд, позволяет сделать вывод об идентичности содержания понятий «предмет доказывания» и «обстоятельства, подлежащие выяснению».

Событие административного правонарушения характеризует его внешнее проявление и состоит из деяния (действия или бездействия), предусмотренного Особенной частью КоАП РФ, либо законами субъектов РФ, посягающего на охраняемые действующим административным законодательством общественные отношения, наступивших в его результате негативных (вредных) последствий и причинно-следственной связи между ними.

В соответствии со ст. 2.1. КоАП РФ признаком административного правонарушения является противоправность, то есть нарушение в результате действия (бездействия) правовых норм. Спецификой законодательства в области охраны окружающей среды является наличие значительного массива нормативно-правовых актов, принятых как на федеральном, так и на региональном уровнях, нарушение которых влечет привлечение к административной ответственности⁶.

⁶ Земельный кодекс РФ от 25.10.2001, Водный кодекс РФ от 03.06.2006, Лесной кодекс РФ от 04.12.2006, ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ФЗ от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», ФЗ от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», ФЗ от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», ФЗ от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире», ФЗ от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», ФЗ от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и

Учитывая наличие пробелов в правовом регулировании и противоречий между нормами специального административного законодательства в судебной практике по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды встречаются случаи прекращения дел в связи с тем, что нарушений конкретных норм, регламентирующих действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, не имеется, либо правовое регулирование рассматриваемого правоотношения вообще отсутствует⁷.

Признаками, характеризующими событие правонарушения, выступают: место, время, способ и другие обстоятельства его совершения, которые в отличие от положений ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (п. 1 ч. 1), регламентирующей предмет доказывания по уголовному делу, не раскрыты законодателем в ст. 26.1. КоАП РФ. Вместе с тем не вызывает сомнений, что аналогичные обстоятельства должны быть установлены и по делам об административных правонарушениях. Так, в ч. 2 ст. 28.2. КоАП РФ, посвященной составлению центрального доказательства — протокола об административном правонарушении (постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении) содержится требование обязательного указания на место и время совершения правонарушения.

российских юридических лиц в Антарктике», ФЗ от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», ФЗ от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов», ФЗ от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ», ФЗ от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ», Закон Кировской области от 29.11.2006 № 55-30 «Об охране окружающей среды на территории Кировской области», Закон Кировской области от 12.11.2008 № 299-30 «Об охране атмосферного воздуха на территории Кировской области», Закон Кировской области от 08.10.2007 № 169-30 «Об особо охраняемых природных территориях Кировской области», Закон Кировской области от 06.06.2007 № 131-30 «Об отходах производства и потребления в Кировской области», Закон Кировской области от 17.09.2005 № 357-30 «Об охране и использовании животного мира в Кировской области», Закон Кировской области от 05.05.2005 № 323-30 «О пользовании участками недр местного значения в Кировской области», Закон Кировской области от 06.11.2003 № 203-30 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в Кировской области» и др.

⁷ Решение Калининградского областного суда от 26.04.2012 по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.17. КоАП РФ. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

Время понимается как «продолжительность происходящего или существующего, измеряемая годами, месяцами, днями и т.п.»⁷. Исходя из смысла ч. 1 ст. 4.8. КоАП РФ, в административно-юрисдикционном производстве время совершения правонарушения может быть определено путем указания на конкретную календарную дату по формуле: часы, сутки, месяц и год, когда состоялось противоправное деяние, либо периода времени, в течение которого оно имело место.

В толковых словарях⁸ место определено как «пространство, пункт, на котором (в котором) что-либо находится, происходит или может находиться, происходить». По делам об административных правонарушениях установить место совершения действия (бездействия), означает указать конкретный адрес (населенный пункт, улица, дом), либо участок местности (административно-территориальная единица, близлежащие населенные пункты и пр.), где произошло нарушение действующего административного законодательства, ответственность за которое предусмотрена Особенной частью КоАП РФ, либо законами субъектов РФ.

В общем смысле способ понимается как «действие или система действий, применяемые при осуществлении чего-нибудь»⁹. Исходя из этого, установить способ совершения административного правонарушения означает определить характер действия, либо бездействия лица, которые привели к противоправному результату.

Значение рассматриваемых характеристик события административного правонарушения нельзя недооценивать, поскольку они играют существенную роль в достижении конечной цели доказывания и принятия по делу правильного решения. Из буквального толкования положений статьи 26.1. КоАП РФ следует, что установление события административного правонарушения является первоочередной задачей лица (органа), в производстве которого находится дело об админи-

стративном правонарушении. Не установление обстоятельств противоправного деяния, отсутствие доказательств причинения вреда при совершении правонарушений с материальным составом, либо его причинно-следственной связи с действием (бездействием) лица влечет невозможность правовой квалификации содеянного. В ряде случаев определение места и времени правонарушения включено в диспозицию статей Особенной части КоАП РФ в качестве обязательных признаков конкретных административных правонарушений. Так, временем правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ является период действия особого противопожарного режима. В качестве места совершения административного правонарушения статьями 8.17, 8.18, 8.19., 8.20. КоАП РФ указаны: внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительная экономическая зона РФ, а ч. 3 ст. 8.32 КоАП РФ — защитные леса и особо защитные участки лесов.

Место и время административного правонарушения помимо материально-правового имеют важное процессуальное значение для решения вопросов, связанных с определением: территориальной подведомственности и подсудность дела (ст. 29.5. КоАП РФ); закона, подлежащего применению (статьи 1.7. и 1.8. КоАП РФ); возраста наступления административной ответственности (ст. 2.3. КоАП РФ); возникновения специальных полномочий или особого правового статуса (например, водитель транспортного средства, должностное лицо, военнослужащий, лицо, призванное на военные сборы или имеющее специальные звания, внесение записи о государственной регистрации юридического лица и др.); давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5. КоАП РФ).

Кроме того обеспечение прав лица, привлекаемого к административной ответственности на защиту, в соответствии с правилами, сформулированными в ст. 1.2., ст. 1.5. КоАП РФ невозможно без подробного описания события правонарушения.

В.А. Лазарева справедливо указывает, что «не установив способ совершения преступления, порой невозможно доказать и само событие преступления»¹⁰.

Действительно, при указании в диспозиции статьи на определенный способ совершения противо-

⁸ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. — М.: Русский язык, 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/vremja.html> (дата обращения 02.05.2013); Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка» URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=3998> (дата обращения 02.05.2013).

⁹ Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. — М.: Русский язык, 2000. URL: <http://www.efremova.info/word/mesto.html> (дата обращения 02.05.2013); Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка» URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=15716> (дата обращения 02.05.2013).

¹⁰ Толковый словарь русского языка. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. URL: <http://ozhegov.info/slovar/?q=%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1> (дата обращения 02.05.2013).

правного деяния его выяснение является обязательным для привлечения лица к административной ответственности. Так, ч. 3 ст. 8.21. КоАП РФ закрепляет такие способы, совершения правонарушения как нарушение правил эксплуатации, неиспользование сооружений, оборудования или аппаратуры для очистки газов и контроля выбросов вредных веществ в атмосферный воздух, либо использование неисправных указанных сооружений, оборудования или аппаратуры. Нормами ст. 8.38 КоАП РФ предусмотрены такие действия потенциально способные повлечь массовую гибель рыбы или других водных животных, уничтожение в значительных размерах кормовых запасов либо иные тяжкие последствия как производство сплава древесины, строительство мостов, дамб, транспортировка древесины или других лесных ресурсов, осуществление взрывных или иных работ, а равно эксплуатация водозаборных сооружений и перекачивающих механизмов.

Под другими обстоятельствами совершения правонарушения понимаются сведения, характеризующие индивидуальные черты конкретного действия (бездействия), позволяющие субъектам доказывания наиболее полно представить картину произошедшего, по отношению к обстоятельствам места, времени и способа, они носят вспомогательный характер. По этой причине сформировать какой-либо общий перечень таких обстоятельств, присутствующих событию любого правонарушения, невозможно.

Судебная практика по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды признает отсутствие подробного описания события правонарушения существенным нарушением, влекущим на стадии рассмотрения дела по существу принятие решения о прекращении производства по делу.

Так, отсутствие в протоколе об административном правонарушении, составленном должностным лицом Управления Росприроднадзора по Липецкой области описания события правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 8.21. КоАП РФ, признано судом¹¹ достаточным основанием для отмены постановления о назначении административного наказания.

Анализ правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды свидетельствует, что формальное указание в протоколе об административном правонарушении (постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении) на совершение деяния, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ, либо законом субъекта РФ об административной ответственности без установления обстоятельств места, времени и способа совершения правонарушения признается судами не отвечающим требованиям административного законодательства, не позволяющим сделать вывод о наличии в действиях (бездействии) лица, признаков правонарушения, их доказанности. Примерами такой оценки могут служить многочисленные решения судов, вынесенные по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды¹².

Таким образом, учитывая, материально-правовую и процессуальную значимость события административного правонарушения, последствия его не установления, либо неправильного определения, предлагаем изложить п. 1 ст. 26.1. КоАП РФ в следующей редакции: «1) наличие события административного правонарушения (время, место, способ и другие обстоятельства его совершения);».

Библиография:

1. Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: Дисс. докт. юрид. наук.-М., 2005.
2. Владимиров Л.Е. Учение об уголовных доказательствах. СПб., 1910.
3. Горский Г.Ф. Проблемы доказательств в советском уголовном процессе/ Г.Ф. Горский, Л.Д. Кокорев, П.С. Элькинд. — Воронеж: ВГУ, 1978.

¹¹ Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе. С. 131.

¹² Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда РФ. Постановление 19 Арбитражного апелляционного суда от 25.12.2012 по делу № А36-5587/2012. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1bc43014-1ae7-4c76-8deb-1d37b84cc674/A36-5587-2012_20121225_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения 16.08.2013).

4. Давлетов А.А. Основы уголовно-процессуального познания. Свердловск, 1991.
5. Дудаев А.Б. Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях: Дисс. канд. юрид. наук. — М., 1999.
6. Корнеев Г.П. Методологические проблемы уголовно-процессуального познания. Нижний Новгород, 1995.
7. Комментарий к КоАП РФ под общей редакцией Салищевой Н.Г. 7 издание.
8. Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учебно-практич. Пособие. — М.: Высшее образование, 2009.
9. Левченко О.В. Обстоятельства, устанавливаемые по уголовному делу. Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2011. Т. 2. № 30–1.
10. Михайловская И.Б. Настольная книга судьи по доказыванию в уголовном процессе. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
11. Победкин В.А. Уголовно-процессуальное доказывание. М., 2009.
12. Пеков А.А. Доказательства и доказывание по делам об административных правонарушениях: Дисс. канд. юрид. наук.-Волгоград, 2000.
13. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М.: 1968. 1 Т.
14. Теория доказывания в уголовном судопроизводстве / Белкин А.Р. М.: Норма, 2005.
15. Треушников М.К. Судебные доказательства. — М., 1999.
16. Теория доказательств в советском уголовном процессе // Под. Ред. Проф. Н.В. Жогина. — М., 1973.
17. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / под ред. Лупинской П.А. М.: Юрист, 2004.
18. Шейфер С.А. Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. — М.: Норма, 2009.

References (transliterated):

1. Vasil'ev F.P. Dokazyvanie po delu ob administrativnom pravonarushenii: Diss. dokt. jurid. nauk.-M., 2005.
2. Vladimirov L.E. Uchenie ob ugovolnykh dokazatel'stvakh. SPb., 1910.
3. Gorskii G.F. Problemy dokazatel'stv v sovetskom ugovolnom protsesse / G.F. Gorskii, L.D. Kokorev, P.S. El'kind. — Voronezh: VGU, 1978.
4. Davletov A.A. Osnovy ugovolno-protsessual'nogo poznaniya. Sverdlovsk, 1991.
5. Dudaev A.B. Dokazatel'stva v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: Diss. kand. jurid. nauk. — M., 1999.
6. Korneev G.P. Metodologicheskie problemy ugovolno-protsessual'nogo poznaniya. Nizhnii Novgorod, 1995.
7. Kommentarii k KoAP RF pod obshchei redaktsiei Salishchevoi N.G. 7 izdanie.
8. Lazareva V.A. Dokazyvanie v ugovolnom protsesse: uchebno-praktich. Posobie. — M.: Vysshee obrazovanie, 2009.
9. Levchenko O.V. Obstoyatel'stva, ustanavlivaemye po ugovolnomu delu. Izvestiya Orenburgskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta. 2011. T. 2. № 30–1.
10. Mikhailovskaya I.B. Nastol'naya kniga sud'i po dokazyvaniyu v ugovolnom protsesse. M.: TK Velbi, Izd-vo Prospekt, 2008.
11. Pobedkin V.A. Ugovolno-protsessual'noe dokazyvanie. M., 2009.
12. Pekov A.A. Dokazatel'stva i dokazyvanie po delam ob administrativnykh pravonarusheniya: Diss. kand. jurid. nauk.-Volgograd, 2000.
13. Strogovich M.S. Kurs sovetskogo ugovolnogo protsessa. M.: 1968. 1 T.
14. Teoriya dokazyvaniya v ugovolnom sudoproizvodstve / Belkin A.R. M.: Norma, 2005.
15. Treushnikov M.K. Sudebnye dokazatel'stva. — M., 1999.
16. Teoriya dokazatel'stv v sovetskom ugovolnom protsesse // Pod. Red. Prof. N.V. Zhogina. — M., 1973.
17. Ugovolno-protsessual'noe pravo Rossiiskoi Federatsii / pod red. Lupinskoi P.A. M.: Yurist', 2004.
18. Sheifer S.A. Dokazatel'stva i dokazyvanie po ugovolnym delam: problemy teorii i pravovogo regulirovaniya. — M.: Norma, 2009.