

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ДЛЯЩИХСЯ И ПРОДОЛЖАЕМЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В статье рассмотрена практика Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам привлечения к административной ответственности за совершение длящихся и продолжаемых правонарушений. По аналогии с теорией и практикой уголовной ответственности за длящиеся и продолжаемые преступления выявлены основные методологические ошибки и сформулированы практические рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: административная ответственность, дляющееся административное правонарушение, продолжаемое административное правонарушение.

THE QUALIFICATION PROBLEMS OF CONTINUING OFFENCES AND OFFENCES OF SEVERAL TRANSACTIONS

The article deals with the practice of the Supreme Court and the Superior Arbitration Court of the Russian Federation on bringing to administrative responsibility for continuing offences and offences of several transactions. By analogy with the theory and practice of criminal responsibility for continuing crimes and crimes of several transactions the major methodological mistakes have been singled out, and practical recommendations for their correcting are given.

Keywords: administrative responsibility, continuing administrative offence, offences of several transactions.

Институт административной ответственности традиционно и заслуженно является предметом множества научных исследований. Однако до сих пор в этом динамично развивающемся явлении сохраняется ряд «белых пятен», требующих пристального внимания. Думается, к числу последних следует отнести феномен длящихся и продолжаемых правонарушений, особенно актуальных для сферы безопасности дорожного движения [6], охраны окружающей среды и предпринимательских правоотношений.

Как известно, одно из первых определений длящегося преступления было дано в Постановлении Пленума ВС СССР от 4 марта 1929 г. № 23: «действие или бездействие, сопряженное с невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой уголовного наказания», характеризующееся «непрерывным осуществлением состава определенного преступного действия» [8].

Согласно п. 19 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2, также п. 14 Постановления Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5, «длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом». Принципиальное отличие длящегося правонарушения от иных правонарушений

заключается в конструкции его объективной стороны. Речь идет о сложном единичном правонарушении, где деяние, совершенное в прошлом, ознаменовало завершение всего состава. Однако будучи завершенной, объективная сторона продолжает совершаться в течение относительно длительного периода времени [2; 5, с. 232, 512; 7, п.п. 1, 2].

Приведем примеры из верной, на наш взгляд, квалификации административных правонарушений в качестве длящихся:

самовольное занятие земельного участка по ст. 7.1 КоАП РФ (постановление ВС РФ от 16 февраля 2012 г. № 18-АД12-3);

несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных пересездов или других дорожных сооружений по ст. 12.34 КоАП РФ, выразившееся в несанкционированной горизонтальной отметке на пешеходном переходе (определение ВАС РФ от 29 апреля 2013 г. № ВАС-5636/13);

нарушение требований пожарной безопасности по ст. 20.4 КоАП РФ, выразившееся в несоблюдении помещения пожарными выходами (постановление ВС РФ от 24 апреля 2014 г. № 8-АД14-1).

Здесь можно высказать два тезиса, две методические рекомендации.

Во-первых, правонарушения, где предметом, орудием и/или средством выступает

недвижимое имущество, как правило, являются длящимися.

Во-вторых, дляющиеся правонарушения, как правило, совершаются путем бездействия.

Может ли дляющееся административное правонарушение совершаться действием? Судебная практика (достаточно вспомнить вышеупомянутые дефиниции из постановлений пленумов ВС РФ и ВАС РФ), а также ряд исследователей вполне допускают подобное [1]. Более того, составы, в формулировках которых звучит словосочетание «нарушение требований законодательства», «нарушение лицензионных требований» и т. п. суды почти автоматически квалифицируют в качестве дляющихся. Например:

незаконная организация и проведение азартных игр по ст. 14.1¹ КоАП РФ (постановление ВС РФ от 7.06.2013 г. № 91-АД13-3; постановление ВС РФ от 9.06.2014 г. № 31-АД14-3);

осуществление предпринимательской деятельности с нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией) по ст. 14.1 КоАП РФ (постановление ВС РФ от 20.03.2012 г. № 75-АД12-1).

Однако такой подход, как представляется, не соответствует доктрине публично-правовой ответственности, теории дляющихся правонарушений. Активное действие – дискретный акт поведения субъекта, он ограничен во времени и пространстве. Совершение такого действия (например, акт реализации товара с нарушением лицензионных требований) означает завершение и одновременно – прекращение объективной стороны, которая в дальнейшем более не реализуется. В судебной практике можно встретить именно такую, верную с теоретической точки зрения, квалификацию. Так, в определении ВАС РФ от 5 июня 2012 г. № ВАС-6510/12 справедливо подчеркивается: нарушение правил санитарной безопасности в лесах по ст. 8.31 КоАП РФ является полностью оконченным в момент нефтепролива, носит однократный характер и не может быть отнесено к категории дляющихся.

Таким образом, сама по себе формулировка «нарушение требований законодательства» априори не означает, что соответствующее правонарушение является дляющимся (в самом деле, все деликты по определению суть нарушения требований правовых норм; по этой логике любое правонарушение необходимо квалифицировать в качестве дляющегося).

При квалификации нужно учитывать форму действия. Так, нарушение требований пожарной безопасности, выразившееся в активных действиях

(например, файер-шоу) следует признавать «обычным» составом, срок давности которого начинает течь с момента совершения этого дискретного действия. Если же нарушение противопожарных требований выразилось в бездействии (необорудование эвакуационных выходов, неустановка огнетушителей и т. п.), то имеет место дляющееся правонарушение, срок давности по которому течет с момента выявления нарушения.

Думается, редким (возможно, единственным) исключением из этого правила следует признать ст. 7.1 КоАП РФ в части самовольного захвата земельного участка, который может совершаться активными действиями. Однако в данном случае действие как бы «растворяется» в специфическом предмете – недвижимости, «деформированное», юридически дефектное существование которого ежемоментно «пассивно» нарушает требования законодательства. А значит, данное исключение укладывается в действие первого правила (правонарушения по поводу недвижимости как вид дляющихся составов).

Продолжаемые административные правонарушения подразумевают совершение охваченных общностью цели (единством умысла) единым способом ряда однородных действий, как правило, с относительно небольшими промежутками времени между ними. Цепочка таких действий признается не совокупностью самостоятельных, но единым сложным правонарушением [5, с. 232, 513-514].

Судебная практика по продолжаемым преступлениям весьма обширна и теоретически проработана. Так, согласно п. 21 Постановления Пленума ВС РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях», от совокупности преступлений следует отличать продолжаемое дачу либо получение в несколько приемов взятки или незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе. Как единое продолжаемое преступление следует, в частности, квалифицировать систематическое получение взяток от одного и того же взяточника за общее покровительство или попустительство по службе, если указанные действия были объединены единым умыслом. Постановление Пленума ВС РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» устанавливает: от совокупности преступлений следует отличать продолжаемое хищение, состоящее из ряда тождественных преступных действий, совершаемых путем изъятия чужого имущества из одного и того же источника, объединенных единым умыслом и составляющих в свой совокупности

единое преступление. В п. 8 постановления Пленума ВС РФ от 15 июня 2004 г. № 11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 УК РФ» подчеркивается: в тех случаях, когда несколько половых актов либо насилиственных действий сексуального характера не прерывались либо прерывались на непродолжительное время и обстоятельства совершения изнасилования или насилиственных действий сексуального характера свидетельствовали о едином умысле виновного лица на совершение указанных тождественных действий, содеянное следует рассматривать как единое продолжаемое преступление, подлежащее квалификации по соответствующим частям ст. 131 или ст. 132 УК РФ.

Теория продолжаемых административных правонарушений не является надлежаще проработанной. Это обстоятельство влечет ошибки в правоприменительной практике: отождествлении продолжаемых и длящихся административных составов, а также установлении совокупности административных правонарушений там, где имеет место единое продолжаемое правонарушение. Приведем в качестве примеров ряд решений ВАС РФ:

постановление Президиума ВАС РФ от 31 января 2006 г. № 10196/05: нарушения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций по ст. 15.1 КоАП РФ признавалось совокупностью самостоятельных правонарушений (видимо, за каждый день неоприходования в кассу денежных средств, хотя до конца свою логику ВАС РФ не доводит);

постановление Президиума ВАС РФ от 26 июня 2007 г. № 1373/07 продолжает концепцию предшествующего решения: правонарушение по ст. 14.6 КоАП РФ (продажа товаров с превышением предусмотренного размера оптовой торговой надбавки) квалифицируется в качестве не-длящегося (с чем можно согласиться), из чего делается ошибочный, на наш взгляд, вывод о совокупности самостоятельных правонарушений за каждое действие по такой продаже товаров;

постановление Президиума ВАС РФ от 19 февраля 2008 г. № 11938/07 резко меняет подход

по данному вопросу: реализация автомобильных аптечек без лицензии по ст. 14.1 КоАП РФ признается длящимся правонарушением (что неверно), а это допущение позволяет суду отрицать совокупность (с чем можно согласиться);

постановление Президиума ВАС РФ от 8 июля 2008 г. № 1097/08 развивает концепцию вышеупомянутого акта: 25 выходов автобуса с нарушением лицензионных требований по ст. 14.1 КоАП РФ признается не совокупностью самостоятельных составов (верно), но единым длящимся правонарушением (ошибка);

определение ВАС РФ от 13 октября 2011 г. № ВАС-13175/11 вновь возвращается к первоначальному подходу: ряд тождественных действий по ст. 14.1 КоАП РФ квалифицируется в качестве совокупности (что неверно), так как они не являются длящимися (а вот с этим трудно спорить);

определение ВАС РФ от 15 декабря 2011 г. № ВАС-16498/11 в очередной раз переворачивает судебную практику: неоднократное нарушение правил, регламентирующих движение транспорта общего пользования при осуществлении пассажирских перевозок городского сообщения, признается длящимся правонарушением (неверно!), из чего делается вывод об отсутствии множественности (справедливо!).

Из вышеприведенных решений можно сделать вывод: суды при привлечении к административной ответственности исходят из ложной дихотомии: длящееся правонарушение – множественность административных delictov. Если суды не усматривают множественности, они признают деяние единым (и при этом непременно длящимся). В случае же когда деяние явно не является длящимся, суды приходят к выводу о наличии совокупности самостоятельных правонарушений.

Данный теоретический тупик пресодолевается довольно просто: введением недостающей третьей переменной – продолжаемого правонарушения как отдельного вида единого сложного действия. Сравнительная характеристика длящихся и продолжаемых составов приведена ниже в таблице.

Таблица 1

	Длящееся административное правонарушение	Продолжаемое административное правонарушение
1.	Деяние в форме бездействия	Деяние в форме ряда тождественных однородных действий, совершаемых сходными способами, как правило, с относительно небольшими промежутками времени и охваченных единым умыслом

2.	Объективная сторона завершается в момент совершения деяния, но в последующем продолжает непрерывно реализовываться до момента пресечения, добровольного сообщения/отказа или наступления обстоятельств, исключающих привлечение к ответственности (например, смерть физического лица)	Объективная сторона завершается в момент совершения последнего из однородных действий
3.	Срок давности начинает течь с момента выявления правонарушения	Срок давности начинает течь с момента завершения объективной стороны (т. е. с момента совершения последнего действия)

С практической точки зрения важнее всего отличать единичные сложные деяния (длящиеся и продолжающиеся) от множественности. В связи с этим решения, в которых суды продолжаемые административные правонарушения называют длящимися и отрицают совокупность, представляются «приемлемо ошибочными»; речь идет об ошибках квалификации, которые не должны влечь отмену судебного акта (как это имеет место, например, в постановлении Президиума ВАС РФ от 26 июня 2007 г. № 1373/07, постановлении Президиума ВАС РФ от 19 февраля 2008 г. № 11938/07, постановлении Президиума ВАС РФ от 8 июля 2008 г. № 1097/08, определении ВАС РФ от 15 декабря 2011 г. № ВАС-16498/11). В случаях же когда система охваченных единным умыслом тождественных действий квалифицируется не в качестве единого деяния (продолжаемого или хотя бы «длящегося»), а признается «совокупностью» (вспомним, например, определение ВАС РФ от 13 октября 2011 г. № ВАС-13175/11), имеет место грубая ошибка в применении материального закона, должна быть основанием для отмены такого судебного акта.

В судебной практике определенные затруднения вызвал вопрос о том, когда должно вступать в силу предписание уполномоченного органа (должностного лица) об устранении нарушения законодательства: после выявления нарушения, вынесения постановления (решения) по итогу рассмотрения дела об административном правонарушении, после вступления в силу такого постановления (решения), или речь должна идти о каких-либо иных правилах?

Думается, вынесение контрольно-надзорным органом предписания об устраниении нарушения законодательства означает начало течения правоотношения по поводу применения мер пресечения (или, как вариант, восстановительных мер), основанием для начала его течения является не правонарушение в единстве всех его признаков, а факт объективно противоправного поведения. Развитие данного пресскательно-восстановительного правоотношения не зависит от динамики правоотношения по поводу привлечения

к административной или уголовной ответственности [3]. А значит, вступление в силу и принудительное исполнение такого предписания зависят от двух обстоятельств: вынесения самого предписания и истечения срока на добровольное его исполнение [4]. Связывать реализацию названного акта с вынесением постановления (решения) о привлечении к административной ответственности – значит совершать методологическую ошибку, предоставляющую возможность продолжения противоправного поведения, нарушения требований законодательства и прав третьих лиц.

При этом мы полагаем, что роль и значение данного правового инструмента неприемлемо недооценены. Потенциала административных санкций далеко не всегда достаточно для устранения выявленных длящихся правонарушений. Действительно, нарушителю нередко гораздо проще заплатить назначенный административный штраф и продолжать нарушать законодательство. Привлечение к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ также не всегда является эффективным средством (здесь можно вспомнить резонансные события вроде пожара в ночном клубе «Хромая лошадь»). Выходом из ситуации, когда административные санкции не позволяют достичь цели прекращения длящегося противоправного поведения, представляется перенос акцентов, «центра тяжести» с наказательных мер на меры пресечения. Для этого в случае неисполнения предписания должностное лицо контрольно-надзорного органа, наряду с возбуждением производства по делу о неисполнении соответствующего законного требования (предписания), должно вчинять иски о принудительном исполнении соответствующего требования. Обращение в суд с такого рода требованием должно стать непременной обязанностью уполномоченных должностных лиц, неисполнение которой должно влечь дисциплинарную ответственность последних. Однако подобную позицию судам необходимо, конечно, вырабатывать совместно с органами исполнительной власти и органами прокуратуры.

Примечания

1. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. / П. П. Серков. – М., 2012.
2. Бахрах Д. Н., Котельникова Е. В. Дляющихся административные правонарушения: вопросы правоприменительной практики // Административное право и процесс. – 2005. – № 3. Проблематике дляющихся и продолжаемых административных правонарушений в российской доктрине административного права посвящены лишь несколько публикаций. Пожалуй, основной из них следует признать данную работу:
3. В самом деле, как факт привлечения или непривлечения к административной ответственности влияет на обязанность по устранению объективно противоправного состояния? Ни вид и размер назначаемого административного наказания, ни даже освобождение от административной ответственности не освобождают лицо от необходимости устранить нарушение – нанести разметку на дорожное полотно, оборудовать эвакуационные выходы, снести самовольные постройки на захваченных земельных участках и т. д.
4. Впрочем, предписание, как и любой правовой акт управления, может быть оспорен в суде. Следовательно, в случае целесообразности суд может приостановить его исполнение на время рассмотрения дела по его оспариванию.
5. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении : учеб. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – М., 2002.
6. Майоров В. И. Безопасность дорожного движения: концептуальный взгляд: сборник избранных научных трудов. – Челябинск : СитиПринт, 2015.
7. Об отнесении административных правонарушений к дляшимся : письмо ГТК России от 27 мая 2002 г. № 01-06/20585 (отменено Письмом ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».
8. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс».

ДАВЫДОВ Константин Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры истории государства и права, конституционного права, Томский государственный университет, Новосибирский юридический институт (филиал).

E-mail: davkon@yandex.ru

DAVYDOV Konstantin, Candidate of Law, Associate Professor, Chair of State and Law History, Constitutional Law; Tomsk State University, Novosibirsk Law Institute (Branch).

E-mail: davkon@yandex.ru