

Справка по материалам проведенного в связи с подготовкой к предстоящему чемпионату мира по футболу FIFA 2018 года обобщения судебной практики по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»

Статьей 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) установлена административная ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Указанные правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156, действующим в редакции от 30 января 2014 г. (далее – Правила).

Объективную сторону составов административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, образует совершение действий (бездействие), нарушающих Правила, только при проведении официальных спортивных соревнований.

В силу пункта 9 статьи 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» официальные физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия представляют собой соответствующие мероприятия, включенные в Единый календарный план межрегиональных, всероссийских и международных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, календарные планы физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. При этом согласно пунктам 18 и 19 названной статьи спортивные мероприятия – это спортивные соревнования, а также тренировочные мероприятия, включающие теоретическую и организационную части, и другие мероприятия по подготовке к спортивным соревнованиям с участием спортсменов, а спортивное соревнование – состязание (матч) среди спортсменов или команд спортсменов по различным видам спорта (спортивным дисциплинам) в целях выявления лучшего участника состязания (матча), проводимое по утвержденному его организатором положению (регламенту).

В случае установления при рассмотрении дела об административном правонарушении факта совершения противоправных действий (бездействия) при проведении мероприятий, не являющихся официальными спортивными соревнованиями, такие действия (бездействие) при наличии к тому оснований могут быть переквалифицированы на другую статью КоАП РФ с учетом положений пункта 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах,

возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Согласно названному пункту, если при рассмотрении дела об административном правонарушении будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, то судья вправе переквалифицировать действия (бездействие) лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью (часть статьи) КоАП РФ, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовой объект посягательства.

Применительно к делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, таким объектом являются общественные отношения, связанные с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности (глава 20 КоАП РФ). Осуществление переквалификации возможно при условии, что назначаемое наказание не ухудшит положение лица, в отношении которого ведется производство по делу, и в том случае, если рассмотрение данного дела отнесено к компетенции должностных лиц или несудебных органов.

Согласно представленным нижестоящими судами сведениям в период с 1 января 2015 г. по 31 марта 2017 г. судьями судов общей юрисдикции рассмотрено **1381** дело об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, из них:

по части 1 статьи 20.31 КоАП РФ (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 17 апреля 2017 г. № 78-ФЗ), предусматривающей административную ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, – **1357** дел;

по части 2 статьи 20.31 КоАП РФ (в редакции, действовавшей до вступления в силу Федерального закона от 17 апреля 2017 г. № 78-ФЗ), устанавливающей ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 этой статьи (то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ считается подвергнутым административному наказанию), или совершение указанного правонарушения, повлекшее приостановление либо прекращение официального спортивного соревнования, – **24** дела.

В ходе проведения обобщения выявлены вопросы, возникающие у судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.31 КоАП РФ.

Согласно статье 29.1 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела судьей необходимо в том числе установить, относится ли к его компетенции рассмотрение данного дела.

Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 304-ФЗ, вступившим в силу 15 ноября 2015 г., внесены изменения в абзац третий части 3 статьи 23.1 КоАП РФ, в соответствии с которыми полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.31 КоАП РФ, переданы судьям районных судов.

Вместе с тем в результате проведенного обобщения были выявлены отдельные случаи рассмотрения после 15 ноября 2015 г. дел об указанных административных правонарушениях в нарушение требований закона мировыми судьями.

На стадии подготовки к рассмотрению дела судьей следует также решить вопрос о том, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении с точки зрения полноты исследования события правонарушения и сведений о лице, его совершившем, а также соблюдения процедуры оформления протокола (пункт 3 статьи 29.1 КоАП РФ).

В том случае, когда протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом либо когда протокол или другие материалы оформлены неправильно, материалы представлены неполно, судьей на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ необходимо вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение судьи должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения. Возвращение протокола возможно только при подготовке дела к судебному рассмотрению (пункты 2, 4 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

В ходе обобщения практики применения судьями судов общей юрисдикции статьи 20.31 КоАП РФ выявлено более 280 случаев возвращения протоколов об административных правонарушениях в порядке,

предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ. Наиболее распространенными основаниями для вынесения определения о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, являлись, в частности:

1) неполное описание в протоколе события административного правонарушения, в том числе отсутствие: указания на нарушение конкретных пунктов Правил; необходимых сведений о проведенном спортивном соревновании, в частности о том, в рамках какого именно спортивного мероприятия были совершены описанные действия; указания на место совершения административного правонарушения, позволяющее определить подведомственность рассмотрения дела об административном правонарушении;

2) отсутствие в протоколе об административном правонарушении подписи должностного лица, его составившего, либо лица, в отношении которого составлен протокол, а также записи об отказе лица от подписания протокола и получения его копии;

3) внесение исправлений либо дополнений в протокол об административном правонарушении в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и без его извещения о данном факте; отсутствие в материалах дела об административном правонарушении сведений, подтверждающих направление лицу, в отношении которого возбуждено дело, копии протокола об административном правонарушении с внесенными в него исправлениями;

4) отсутствие в материалах дела:

- сведений о документах, на основании которых устанавливалась личность лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении;

- доказательств, подтверждающих нахождение лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (статья 26.2 КоАП РФ);

- сведений, подтверждающих официальный характер проведенного спортивного соревнования;

- сведений о законном представителе несовершеннолетнего лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении;

5) недоставление в суд лица, в отношении которого составлен протокол об административном правонарушении, влекущем административный арест.

Определением судьи районного суда протокол и материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, возвращены в отдел полиции.

Основанием для возврата протокола об административном правонарушении послужило отсутствие в нем указания на конкретный пункт Правил, содержащий запрет, нарушение которого, по мнению должностного лица, составившего протокол, было допущено лицом, в отношении которого возбуждено дело, что явилось существенным, неустранимым при рассмотрении дела по существу недостатком.

По другому делу определением судьи городского суда протокол и материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, возвращены должностному лицу, их составившему, в связи с тем что в материалах дела отсутствовали сведения, подтверждающие официальный характер проводимого спортивного соревнования.

На основании определения судьи районного суда в отдел полиции возвращены протокол и материалы дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, поскольку протокол содержал исправления в описании события административного правонарушения. Однако сведения об ознакомлении лица, в отношении которого возбуждено дело, с данными исправлениями отсутствовали.

Как показало обобщение, объективная сторона административных правонарушений изучаемой категории в основном выражалась в нарушении подпункта «з» пункта 4, подпунктов «а», «б», «г», «д», «ж», «з», «м», «н» пункта 5, пункта 7 Правил, а именно:

- в причинении имущественного ущерба собственнику спортивного объекта;
- нахождении в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность;
- бросании различных предметов в сторону игроков, других зрителей;
- оскорблении спортивных судей, участников соревнований, болельщиков, контролеров-распорядителей;
- использовании средств маскировки, а также иных предметов, специально предназначенных для затруднения установления личности;
- проникновении в места, на территории, доступ к которым ограничен

организатором официального спортивного соревнования и (или) собственником (пользователем) объекта спорта (например, на футбольное поле, ледовую арену, ложи для прессы или почетных гостей, технические зоны и помещения);

- нахождении во время проведения официального спортивного соревнования на лестницах, создании помех движению в зонах мест проведения официальных спортивных соревнований, предназначенных для эвакуации, в том числе в проходах, выходах и входах (основных и запасных);

- проносе в место проведения официального спортивного соревнования пиротехнических изделий с их использованием либо без такового, а также в использовании пиротехнических изделий;

- осуществлении незаконной торговли входными билетами;

- проносе и размещении баннера без предварительного согласования.

Согласно представленным на обобщение материалам судьи, реализуя задачи производства по делу об административном правонарушении и определяя в соответствии со статьей 26.1 КоАП РФ обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, прекратили производство по **82** делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.31 КоАП РФ.

Наиболее распространенным основанием для прекращения производства являлось отсутствие состава административного правонарушения.

Постановлением судьи районного суда производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, в отношении М. прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Основанием для вынесения такого решения послужили следующие обстоятельства.

Согласно протоколу об административном правонарушении М., являясь зрителем официального спортивного соревнования, находился на стадионе в состоянии алкогольного опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Вместе с тем в нарушение требований статей 24.1 и 26.1 КоАП РФ в материалах дела отсутствовали не только сведения о том, что М. своим поведением оскорблял человеческое достоинство и общественную нравственность, но и доказательства, подтверждающие сам факт нахождения указанного лица в состоянии опьянения.

Постановлением судьи районного суда производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, в отношении И. прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

В соответствии с протоколом об административном правонарушении И. в нарушение подпункта «м» пункта 5 Правил, устанавливающего запрет, в частности, проносить в место проведения официального спортивного соревнования пиротехнические изделия, включая сигнальные ракеты, файеры, петарды, пытался пройти на стадион с файером.

Прекращая производство по делу, судья исходил из того, что КоАП РФ не предусматривает административной ответственности за приготовление к административному правонарушению или покушение на него.

Из материалов дела, в том числе рапорта сотрудника полиции, следует, что пиротехническое изделие (файер) было обнаружено и изъято у И. до входа в место проведения официального спортивного соревнования.

В связи с тем, что И. фактически не пронес запрещенный предмет в место проведения официального спортивного соревнования, содеянное им не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ.

Обобщение также показало, что судьями в ряде случаев прекращалось производство по делам об административных правонарушениях изучаемой категории на основании статьи 2.9 КоАП РФ ввиду малозначительности совершенного административного правонарушения. При этом судьи руководствовались положениями абзаца третьего пункта 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», согласно которым малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Постановлением судьи районного суда производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, в отношении З. было прекращено на основании статьи 2.9 КоАП РФ.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что З., находясь на трибуне стадиона, подбросил предмет после того, как футбольный клуб

забил гол в ворота соперника. При этом другие лица находились на значительном удалении от упавшего предмета, каких-либо негативных последствий для других зрителей и имущества стадиона не наступило.

Установив на основании собранных доказательств и оценив все обстоятельства дела, судья пришел к выводу о том, что в действиях З. формально содержались признаки объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.31 КоАП РФ, однако с учетом характера совершенного правонарушения, не приведшего к каким-либо негативным последствиям, посчитал возможным применить статью 2.9 КоАП РФ, освободив З. от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения и ограничившись устным замечанием.

Кроме того, производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, прекращалось в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности, составляющего три месяца со дня совершения административного правонарушения.

В результате обобщения практики был также выявлен один случай прекращения производства по делу в связи со смертью лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении (Нижегородская область).

Санкцией части 1 статьи 20.31 КоАП РФ предусмотрено назначение основного административного наказания в виде административного штрафа или обязательных работ, а частью 2 данной статьи – в виде административного штрафа либо административного ареста. При этом в обеих частях статьи 20.31 КоАП РФ закреплена возможность применения дополнительного административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения с любым из двух видов основного наказания, предусмотренного санкцией соответствующей части названной статьи.

Обобщение свидетельствует о том, что за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, судьями в большинстве случаев назначалось административное наказание в виде административного штрафа без назначения дополнительного наказания.

При этом в одном случае административное наказание в виде административного штрафа ошибочно было назначено в размере 1000 руб., что не соответствует санкции части 1 статьи 20.31 КоАП РФ (Тульская область).

При назначении административного наказания в качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность, судьи преимущественно учитывали раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, в содеянном; семейное положение, в том числе наличие несовершеннолетних детей; привлечение к административной ответственности впервые; отсутствие существенного вреда охраняемым общественным отношениям.

В качестве обстоятельств, отягчающих административную ответственность, судьи наиболее часто принимали во внимание повторное совершение однородного административного правонарушения, а также совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Из представленных для обобщения материалов следует, что нарушения предусмотренных КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.31 КоАП РФ, носили единичный характер (по одному делу в Иркутской и Калининградской областях).

Среди нарушений процессуальных требований КоАП РФ, допускаемых при рассмотрении дел об административных правонарушениях изучаемой категории, следует также отметить невыполнение требований части 2 статьи 25.11 КоАП РФ, предусматривающей, что прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним. Такое нарушение было допущено при рассмотрении 2 дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 20.31 КоАП РФ (Орловская область).

Вопросы, возникающие у судей судов общей юрисдикции в связи с применением положений статьи 20.31 КоАП РФ

Вопрос 1. Образует ли объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.31 КоАП РФ, присутствие зрителей на официальных спортивных соревнованиях в масках или иных предметах, которые скрывают лица (их части)?

Ответ. Подпунктом «д» пункта 5 Правил зрителям в местах проведения официальных спортивных соревнований запрещается скрывать свои лица, в том числе использовать маски, за исключением случаев, специально установленных организатором официального спортивного соревнования, а также средства маскировки и иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности.

При применении данной нормы следует учитывать, что сокрытие зрителями в местах проведения официальных спортивных соревнований своих лиц (их частей), в том числе путем использования масок, средств маскировки, иных предметов, может составлять объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 20.31 КоАП РФ, лишь в том случае, если данные предметы используются зрителями именно в целях затруднения установления их личностей.

Для определения наличия такой цели судьям следует учитывать используемые способы и средства маскировки, наступившие последствия в том числе с точки зрения обеспечения безопасности и общественного порядка, включая реагирование зрителей на замечания представителей организатора официального спортивного соревнования, собственника (пользователя) объекта спорта, контролеров-распорядителей и иных лиц, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность при проведении официальных спортивных соревнований.

При этом основания, по которым судья пришел к выводу о наличии у зрителя цели затруднения установления его личности путем использования маски или иных предметов, должны быть отражены в постановлении по делу об административном правонарушении.

Вопрос 2. По какой статье КоАП РФ следует квалифицировать нахождение зрителя на спортивном мероприятии в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность?

Ответ. Статьей 20.21 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в

транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

В то же время подпунктом «а» пункта 5 Правил, ответственность за нарушение которого предусмотрена статьей 20.31 КоАП РФ, зрителям в местах проведения официальных спортивных соревнований запрещено находиться в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность.

Следовательно, нахождение зрителя в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, при проведении официального спортивного соревнования квалифицируется по соответствующей части статьи 20.31 КоАП РФ, а в любом общественном месте, не являющемся местом проведения официального спортивного соревнования, – по статье 20.21 КоАП РФ.

Вопрос 3. Объективную сторону состава какого административного правонарушения образует курение табака зрителем при проведении официального спортивного соревнования?

Ответ. В силу пункта 1 части 1 статьи 12 Федерального закона от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» для предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека запрещается курение табака на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и учреждениями органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта.

Нарушение указанного запрета влечет административную ответственность, предусмотренную частью 1 статьи 6.24 КоАП РФ.

Таким образом, административная ответственность за курение табака при проведении официальных спортивных соревнований, проходящих на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания услуг в области физической культуры и спорта (в местах проведения официальных спортивных соревнований), образует объективную сторону состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 1 статьи 6.24 КоАП РФ.