

Ученые обсуждают проект обновленного Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

13 ноября 2015 г. на заседании секции "Публичное право" Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) состоялось обсуждение проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях), разработанного депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.Н. Плигиным и группой специалистов.

Работу секции открыл заместитель председателя секции доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права **Ю.А. Тихомиров**. В своем выступлении он отметил, что один из базовых законодательных актов в административно-правовой сфере – КоАП в связи с внесением множества поправок вырос в 4 раза. Были поставлены следующие вопросы: насколько современен проект; удачно ли входит в систему действующих нормативных правовых актов; насколько концептуальная основа проекта ориентирована на эффективность правового воздействия, не слишком ли введение общей сугубо жесткой регуляции наказательных мер в механизме регулирования приводит к положительным результатам.

Продолжил обсуждение доктор юридических наук, профессор **А.Ф. Ноздрачев**. В сфере правового регулирования ответственности за административные правонарушения четко прослеживается такая закономерность - базовые нормативные акты об административной ответственности сохраняют свою регуляторную роль приблизительно в период 15 лет.

За этот период накапливаются политические, социальные и экономические изменения в обществе, в деятельности государства, в организации системы и структуры органов исполнительной власти, которые требуют масштабного обновления правового регулирования всего комплекса общественных отношений, образующих институт административной ответственности. За этот период практика четко выявляет эффективные административные наказания и подсказывает пути и масштабы их изменения.

Таким образом с позиций этой закономерности можно сказать, что КоАП, принятый 30 декабря 2002 г. выработал свой жизненный ресурс. С учетом многочисленных изменений и дополнений, он по существу не обновлялся, а все более становился противоречивым, ветхим и социально неприемлемым. И уже в 2013-2014 гг. исследователи и практики стали говорить не о необходимости заплат КоАП, а о необходимости подготовки новой редакции КоАП. Следовательно, подготовка нового проекта КоАП является своевременной, обоснованной, отвечающей потребностям общественного развития.

Несмотря на общую положительную оценку, целесообразно высказать предложения к проекту КоАП.

Проект демонстрирует тенденцию к расширению круга регулируемых отношений, к дробному и детальному определению составов административных правонарушений. Такой подход неизбежно ведет к некоторому «разбуханию» КоАП и в тоже время к пробелам в охране правопорядка. Необходимо стремиться к «теоретизации» (обобщению) норм о составах административных правонарушений.

Полагаем, что в проекте надо держать линию на федерализацию законодательства в административно деликтной сфере. Иной подход ведет к предвзятости и вредной изобретательности субъектов Российской Федерации в правовом регулировании данной сферы. КоАП РФ должен быть высшим юридическим и моральным авторитетом.

Вызывает сомнение новый институт категоризации административных правонарушений (ст. 3.2): деление на грубые, значительные, менее значительные правонарушения, очевидно, что здесь аналогия с УК РФ неуместна.

Критерии дифференциации правонарушений носят оценочный характер, что является причиной произвольного толкования и, произвольного применения норм ответственности, что неприемлемо.

Анализ проекта показывает, что в нем как и в действующем КоАП немало конкурирующих общих и специальных норм. Это в известном смысле дефект, связанный с излишеством в формулировании специальных норм. Этот дефект в проекте целесообразно устранить, как это сделано в УК Российской Федерации (ч. 3 ст. 17).

Установление (ст. 4.7) в проекте размеров административных штрафов, многократно превышающих минимальный размер уголовного штрафа, нарушают взаимосвязь уголовной и административной ответственности, что не соответствует принципам соразмерности и справедливости наказаний за неопасные административные правонарушения и за общественно опасные преступления.

Кандидат юридических наук *А.М. Цирин* отметил, что объем проекта КоАП по сравнению с действующей редакцией возрос примерно на треть, не станет ли в данном виде КоАП сложен в восприятии не только для адресатов но и для самого правоприменителя. При этом необходимо учитывать, что в настоящее время происходит сокращение штатной численности органов осуществляющих контроль и надзор, денежного содержания должностных лиц этих органов. Размер отдельных санкций за административные правонарушения не коррелируют с размером общественного вреда причиняемых данными административными правонарушениями. Несвободен проект и от коррупциогенных факторов, так в тексте проекта обнаруживается около 200 дискреционных полномочий, во многих случаях составах установлены абсолютно определенные санкции, что не в полной мере

соотноситься с проектируемыми принципами КоАП. Также налицо репрессивная тенденция, происходит размывание граней между административным и уголовным законодательством, не обеспечивается в полной мере индивидуализация наказания, представленная редакция проекта не позволяет учитывать характер, имущественное положение нарушителя.

Кандидат юридических наук **К.П. Ермакова** подчеркнула, что выглядят несколько нелогичными предложенные проектом КоАП наименования для категорий административных правонарушений: «грубое административное правонарушение», «значительное административное правонарушение» и «менее значительное административное правонарушение». Из сопоставления данных наименований видно, что формально они представляют логическую ошибку «деления не по одному основанию».

Доктор юридических наук, профессор **Л.В. Андриченко** отметила, что предлагаемые проектом КоАП установление регламентации исключительно на федеральном уровне нанесло бы существенный урон законодательству субъектов Российской Федерации. Существенно заужена компетенция субъектов Российской Федерации. Представляется, что необходимо сохранить существующую в настоящий момент двух уровневую систему регулирования рассматриваемых отношений.

Кандидат юридических наук, доцент **И.С. Власов** предложил учета положительного опыта зарубежных стран в области регламентации административных правонарушений и ответственности. В частности рассмотреть возможность унификации законодательства об уголовной и административной ответственности.

Доктор юридических наук, профессор **Н.М. Колосова** вступила в полемику с Л.В. Андриченко признав практику опережающего нормотворчества субъектов Российской Федерации несостоятельной. Докладчик отметила, что усиление репрессивного характера КоАП может быть оправданно, если это вызвано декриминализацией ряда деяний, предусмотренных Уголовным Кодексом Российской Федерации.

Кандидат юридических наук **И.А. Хаванова** затронула в своем выступлении проблемы возрастания коррупционных рисков при применении проекта КоАП, терминологических несоответствий соответствующих глав проекта отраслевому законодательству, в том числе Налоговому Кодексу Российской Федерации.

Старший научный сотрудник **А.В. Калмыкова** отметила что совершенствование КоАП должно в том числе модернизацию составов административных правонарушений, но проектируемые составы часто содержать те же ошибки что и действующие, необходимо переформулирование объективной стороны отдельных составов правонарушений, в частности в предусматривающих ответственность за административные правонарушения в области технического регулирования. Необходима гармонизация законодательства устанавливающего административную ответственность в сфере технического регулирования.

В рамках дискуссии по обсуждению проекта КоАП также выступили сотрудники Института доктор юридических наук **В.П. Кашенов**, кандидат экономических наук **В.А. Селезнев**.

В заключение **Ю.А. Тихомиров** отметил, что проект КоАП необходимо доработать с учетом принципов системности, необходимости четкого определения задач КоАП, установления пределов регулирования, гармоничного соотношения с отраслевым законодательством, соответствия международным соглашениям, особенно в рамках БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества, Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, Евразийского экономического союза, Содружества независимых государств.

По итогам состоявшегося обсуждения секцией "Публичное право" Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) были приняты следующие рекомендации:

1. В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда

Российской Федерации, сформулированной в постановлении от 22.04.2014 № 13-П, федеральный законодатель, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении, вправе внести в КоАП РФ изменения, которые позволят субъектам Российской Федерации осуществлять в установленных федеральным законом пределах правовое регулирование в части определения размеров административных штрафов за предусмотренные указанными законоположениями административные правонарушения, а также за другие предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения в области дорожного движения, негативные последствия совершения которых для охраняемых общественных отношений требуют оценки с учетом особенностей их проявления на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Необходимо сформировать такой механизм корректировки размеров санкций, который бы позволил учитывать региональную специфику и федеративное устройство нашего государства.

2. Нуждается в уточнении правило о действии законодательства об административных правонарушениях в пространстве, сформулированное в части 3 статьи 1.7 законопроекта. Буквальное толкование данной нормы означает необходимость возбуждения дела об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина, совершившего противоправное деяние за пределами Российской Федерации, например, продемонстрировавшего нацистскую символику, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 КоАП РФ.

3. Правила исчисления процессуальных сроков, представленные в статье 1.8 законопроекта, рассчитаны на ограниченное применение. Вместе с тем, имеется потребность в универсальных темпоральных нормах, применимых, в том числе и к исчислению сроков административных наказаний.

4. Рекомендуем отказаться от формулирования дефиниции понятия

«административная ответственность». Представленная в статье 2.1 законопроекта дефиниция не несет смысловой нагрузки и не добавляет ясности в данном вопросе. Буквальное толкование текста части 1 статьи 2.1 не позволяет отнести к административным правонарушениям мелкое хулиганство и мелкое хищение, поскольку данные деяния не запрещены ни одним законодательным актом, кроме как самим КоАП РФ. Противоречие возникает и для смежных составов деликтов, когда физическое лицо подлежит уголовной ответственности, а юридическое – административной.

Кроме того, необходимо учитывать, что отсутствие дефиниций уголовной ответственности и гражданской ответственности не препятствует их реализации в течение более чем двух тысяч лет.

5. Принцип неотвратимости административной ответственности сформулирован в статье 2.4 законопроекта не верно. Принцип неотвратимости ответственности означает, что каждое совершенное правонарушение влечет ответственность. Данный принцип адресован лицам, выявляющим правонарушения, является декларативным и не может быть реализован. Однако именно такой принцип был заложен в советском уголовном законодательстве. Латентность в административной деликтности выше, чем латентность уголовно-наказуемых деяний. Юридическая конструкция, сформулированная в статье 2.4 законопроекта соответствует иному принципу – наказания каждого, в отношении кого было возбуждено дело об административном правонарушении, не имеющему ничего общего с неотвратимостью ответственности. На это же указывает норма, изложенная в части 2 статьи 2.4 законопроекта, о том, что освобождение от административной ответственности возможно только в установленных случаях. Строгое следование данному принципу угрожает законности и правам лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях.

6. В тексте законопроекта не решены насущные вопросы взаимосвязи административной ответственности и других видов публично-правовой

ответственности (уголовной и дисциплинарной) в части допустимости или недопустимости их одновременного применения в отношении одного и того же лица за совершение одного и того же деяния. В то же время распространяется практика привлечения к дисциплинарной ответственности государственных служащих, привлеченных к административной ответственности. В статье 2.5 законопроекта содержится правило, «non bis in idem», однако оно не выходит за рамки исключительно административной ответственности.

7. Часть 2 статьи 2.6 формулирует принцип правовой определенности – правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, должны быть сформулированы точно, ясно и недвусмысленно. Но в тексте проекта содержится множество положений, не отвечающих данным требованиям, довольно широко использованы оценочные категории. Представляется целесообразным пересмотреть Особенную часть, отказавшись от использования оценочных категорий.

8. Часть 2 ст. 2.16 законопроекта предписывает осуществлять обжалование решений о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в порядке, установленном КоАП РФ, однако этот порядок проектом не устанавливается. Необходимо такой порядок разработать и внести в проект.

9. Рекомендуем исключить из определения административного правонарушения признак общественной вредности. Включение в легальную дефиницию административного правонарушения в статье 3.1 законопроекта признака общественной вредности может создать ситуации правовой неопределенности при квалификации административных правонарушений, имеющих формальные составы, когда нет материальных последствий и, соответственно, не причиняется измеримый и оцениваемый вред охраняемым законом общественным отношениям. Данный признак имеет исключительно теоретическое значение и не влияет на правоприменительную практику. Действующая легальная дефиниция административного правонарушения,

установленная в статье 3.1 КоАП РФ, является более точной и конкретной.

Исходя из положений общей теории права, противоправное деяние физического или юридического лица причиняет вред охраняемым законом общественным отношениям. То есть является вредоносным, наносящим вред общественным отношениям, но не вредным. Вредное деяние относится скорее к эмоциональной окраске того или иного действия (бездействия).

10. Не представляется возможным согласиться с предлагаемыми в статье 3.2 законопроекта критериями классификации административных правонарушений по характеру на грубые, значительные и менее значительные. Деяния, которые предлагается считать грубыми в части 2 статьи 3.2 законопроекта, представляют общественную опасность и должны быть отнесены к преступлениям в соответствии со статьей 14 УК РФ. Не случайно, частью 2 статьи 4.7 законопроекта за подобные деликты предлагается назначать административные штрафы, максимальный размер которых для граждан в двадцать раз превышает минимальный размер уголовного штрафа, установленный частью 2 статьи 46 УК РФ. Шкала видов административных правонарушений нуждается в пересмотре в целях гармонизации законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства.

Классификация административных правонарушений на основе признака причиняемого ими вреда требует наличия механизма оценки причиненного вреда. Учитывая нематериальную природу вреда, причиняемого административными деликтами, механизм его оценки не выработан.

На основе признака вреда и тяжести наступивших последствий формулируется понятие «малозначительное административное правонарушение» в части 6 статьи 3.3 законопроекта, что не позволяет применить связанные с малозначительностью правила привлечения к административной ответственности в случаях совершения административных правонарушений с формальными составами. Руководствуясь данной дефиницией, освобождение от административной ответственности в связи с

малозначительностью возможно только при совершении правонарушения с материальным составом.

Кроме того, в соответствии с ч. 4 ст. 3.2 законопроекта менее значительным административным правонарушением признается противоправное деяние, не причиняющее значительного вреда, т.е., причиняющее незначительный вред, или, иначе говоря, малозначительное. В результате возникает коллизия между положениями ч. 4 ст. 3.2 и ч. 6 ст. 3.3 законопроекта.

11. Нуждается в пересмотре дефиниция понятия «однородное правонарушение» данная в части 3 статьи 3.3 законопроекта. Однородные правонарушения должны иметь общий родовый объект, однако понятие «родовой объект правонарушения» законопроектом не устанавливается. По общему правилу юридической техники родовый объект правонарушения лежит в основе разделения Особенной части закона на главы. Очевидно, в части 3 статьи 3.3 законопроекта под однородными правонарушениями понимается нечто иное. Кроме того, предполагается, что в статьях Особенной части КоАП РФ может быть определено, какие именно правонарушения следует считать однородными. Такой подход противоречит законодательной технике и не применяется на практике. Представляется необходимым более точно и определенно сформулировать определение однородных правонарушений.

12. Рекомендуем отказаться от идеи снижения возраста административной ответственности до четырнадцати лет в ч. 1 ст. 3.7 законопроекта. Проектируемая норма содержит указание на исключительные случаи, но такие исключительные случаи в тексте законопроекта не определены. В то же время, в статье 20 УК РФ дан исчерпывающий перечень составов преступлений, за совершение которых ответственность наступает с четырнадцатилетнего возраста. Кроме того, для снижения возраста административной ответственности до четырнадцати лет необходимо обоснование с учетом анализа влияния данного решения на

административную деликтность, например в Республике Беларусь, где подобная норма действует в течение длительного времени. В пояснительной записке к законопроекту данных о проведении такого исследования не приводится.

13. Формы вины, определяемые в статье 3.15 законопроекта, воспроизводят определения форм вины, данные в статье 2.2 КоАП РФ. При этом не учитывается, что данные определения сформулированы посредством указания на последствия в виде причинения вреда, т.е. вина определяется по характеру отношения лица, совершившего противоправное деяние, к последствиям данного деяния. Однако большинство составов административных правонарушений носит формальный характер, когда измеримый вред отсутствует, что не позволяет оценить отношение субъекта правонарушения к несуществующим последствиям. Полагаем целесообразным дополнительно рассмотреть данный вопрос.

14. При определении перечня видов административных наказаний и их размеров в статьях 4 главы необходимо учитывать, что предусматриваемые ими наказания, заключающиеся в ограничении значимых для гражданина Российской Федерации конституционных прав и свобод, предусмотренных, в частности статьями 31 и 27 Конституции Российской Федерации (административный запрет на посещение публичных мероприятий, на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажира), должны соответствовать положениям части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, т.е. их применение должно быть обусловлено наличием угрозы охраняемым законом ценностям. Кроме того, административный запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажира может в определенных ситуациях иметь жизненно важные последствия для гражданина, для которого воздушный транспорт является единственным средством передвижения.

15. Статья 4.17 законопроекта устанавливает два новых вида административных наказаний – ликвидация юридического лица или

прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Второе наказание сопряжено с ограничением права на занятие предпринимательской деятельностью, закрепленное частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации. Применительно к данному виду административного наказания необходимо учесть, что статус индивидуального предпринимателя предоставляет общую правосубъектность, позволяющую заниматься любыми видами предпринимательской деятельности. Наказание целесообразно увязать с конкретными видами предпринимательской деятельности, не ограничивая гражданскую правосубъектность в целом.

16. Главой 4 законопроекта предлагается установление нескольких взаимосвязанных административных наказаний имущественного характера – административный штраф, конфискация орудия или предмета административного правонарушения, обязательные работы, исправительные работы. В правоприменительной практике вероятно будут возникать ситуации, когда назначение или последующее исполнение какого либо из данных административных наказаний будет невозможным. В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть в законопроекте норму, устанавливающую соотношение данных административных наказаний и позволяющую заменять одно наказание другим, как это сделано в статьях 71 и 72 УК РФ.

17. Новелла, устанавливающая правила учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность, сформулированная в статье 5.4 законопроекта, представляет интерес как ориентир для субъекта административной юрисдикции, вместе с тем, она входит в противоречие с положениями статьи 5.1 законопроекта, требующими при назначении административного наказания учитывать не только указанные в статье 5.4 законопроекта обстоятельства, но и другие важные обстоятельства, такие как личность физического лица, его имущественное и финансовое положение,

характер и последствия совершенного административного правонарушения. Соответствующие требования установлены и для юридических лиц. Однако положения статьи 5.4 законопроекта не позволяют учитывать данные обстоятельства, поскольку, при отсутствии обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность, должен быть назначен медианный административный штраф. Данное противоречие необходимо устранить.

18. Статьями 5.13 и 5.14 законопроекта предлагается установить сроки давности привлечения к административной ответственности и срок, в течение которого лицо считается совершившим административное правонарушение, для отдельных категорий административных правонарушений до двух, трех, четырех и шести лет, что соответствует срокам давности, установленным для преступлений небольшой и средней тяжести в уголовном законодательстве. Такие установления не соответствуют принципам справедливости и соразмерности, взаимосвязи административной и уголовной ответственности.

Как следует из пояснительной записки, реализация законопроекта не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета. Однако в случае принятия новых положений КоАП, новых видов административного наказания, могут потребоваться расходы, покрываемые за счет федерального бюджета. Подготовленные по итогам обсуждения и общения мнений, позиций и предложений участвующих рекомендации направлены в соответствующий комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

М.н.с. отдела административного
законодательства и процесса ИЗаСП
Кабытов П.П.

М.н.с. отдела административного
законодательства и процесса ИЗаСП
Стародубова О.Е.

