



УДК 342.9



Олег Александрович КОЖЕВНИКОВ,
профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета; профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор
jktu1976@yandex.ru



Юлия Шарифулловна НИКОНОВА,
доцент кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург), кандидат юридических наук
uliy-nikonova@mail.ru

ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРОЕКТА НОВОГО КОДЕКСА РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

DISCUSSION ASPECTS OF THE BILL OF NEW CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье подвергаются научному анализу отдельные положения проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, разработанного Минюстом России, с учетом норм действующего КоАП РФ и сложившейся правоприменительной и судебной практики. По итогам проведенного исследования делается вывод о необходимости совершенствования текста законопроекта и его дальнейшего обсуждения в профессиональном сообществе.

In the article the certain provisions of the bill of new Code of the Administrative offences of the Russian Federation developed by the Ministry of Justice are subjected to scientific analysis taking into account the norms of the current Code of Administrative Offences of the Russian Federation and the existing law enforcement and judicial practice. Based on the results of the study, an obvious conclusion is made about the need for significant improvement of the text of the bill and its further discussion in the professional community.

Ключевые слова: административная ответственность, административное наказание, принцип справедливости, грубые административные правонарушения, малозначительность.

Keywords: administrative liability, administrative penalty, the principle of justice, grave administrative offenses, insignificance.

Вопросы совершенствования законодательства об административных правонарушениях уже не одно десятилетие будоражат умы как ученых, так и практиков. В целом, вступивший в законную силу в 2001 году Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) изначально оценивался как весь-

ма «прорывной» и эффективный как с точки зрения юридической техники, так и с позиции его применения на практике. Однако на протяжении двадцатилетнего действия в первоначальный текст названного нормативного акта вносились многочисленные изменения, которые порой не только не помогали выстраиванию эффективной правопримени-



тельной практики, но и существенным образом нарушали первоначальную структуру и замысел текста КоАП РФ.

Ситуация с необоснованным законодательным «зудом» в законодательстве об административных правонарушениях дошла до того, что 19 августа 2019 года председатель Правительства РФ Д.А. Медведев запретил федеральным органам исполнительной власти на время подготовки нового Кодекса об административных правонарушениях инициировать изменения в действующий КоАП РФ. Исключения возможны, только если это требуется для исполнения решения Конституционного Суда РФ либо поручения Президента или Правительства РФ¹. Однако и это препятствие было преодолено, и до настоящего времени почти в системном режиме в действующий текст КоАП РФ вносятся постоянные изменения и дополнения.

Наряду с динамично меняющимся текстом действующего КоАП РФ уже несколько лет Министерство юстиции РФ осуществляет попытки подготовить текст нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, который бы учитывал все изменения, произошедшие в системе государственного управления за последние 20 лет, а также находился в системном единстве с проводимой в настоящее время реформой контрольно-надзорной деятельности. Две попытки разработки текста нового КоАП РФ и его общественное обсуждение закончились неудачей, поскольку многие представители законодательной власти и экспертного сообщества предъявляли основную претензию к законопроекту – его размытость и невнятность формулировок, а также невосприятие авторами законопроекта тенденции к либерализации системы административных наказаний к субъектам предпринимательской деятельности, а также лицам, впервые совершившим административные правонарушения. В настоящее время проект федерального закона «Кодекс Российской

Федерации об административных правонарушениях»² (далее – проект нового КоАП РФ) уже в третий раз выносится на общественное обсуждение³, однако вероятность того, что и данная попытка будет успешной весьма невелика. В связи с этим представляется важным провести анализ отдельных положений проекта нового КоАП РФ, выделив в нем критически слабые положения и аспекты.

В проекте нового КоАП РФ воспринята общая тенденция современной законотворческой деятельности – установление базовых принципов регулирования отношений в сфере законодательства об административных правонарушениях. Традиционно, исходя из смысла термина «принцип», представляющего собой начало, основу, правовые принципы приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают участников правоотношений к определенному поведению или соблюдению запретов. Однако для того, чтобы система принципов работала, в тексте любого закона их содержание требует наиболее полного раскрытия. В проекте нового КоАП РФ разработчиками расширена система принципов, определяющих правовые основы назначения административных наказаний. В частности, среди новых принципов следует выделить принцип справедливости, согласно которому «административное наказание должно быть справедливым, то есть соответствовать характеру административного правонарушения, степени и размеру вреда, который причинен или мог быть причинен в результате совершения административного правонарушения охраняемым общественным отношениям с учетом обстоятельств совершения административного правонарушения, личности физического лица, обстоятельств деятельности юридического лица и иных обстоятельств, имеющих значение для дела»⁴.

Проблема реализации принципа справедливости в сфере административной ответ-

1 URL: <https://www.interfax.ru/russia/673252> (дата обращения: 20.01.2021).

2 URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447>.

3 URL: <https://www.pnp.ru/politics/novyy-administrativnyy-koдекс-mozhet-byt-prinyat-v-konce-2021-goda.html> (дата обращения: 20.01.2021).

4 Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», ст.1.13.



ственности актуальна, поэтому привлекает внимание ученых [1; 5] и неоднократно была предметом исследования Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 26 ноября 2012 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Авеста» Конституционный Суд РФ, оценивая рыночную стоимость в качестве базового критерия, принимаемого в расчет при определении штрафа за недекларирование либо недостоверное декларирование товаров, отметил, что, во-первых, цены (рыночная стоимость) на одни и те же товары, продаваемые в разных странах и ввозимые на территорию Российской Федерации, при обычном течении розничной и оптовой торговли в условиях поддержки свободной и добросовестной конкуренции могут многократно как увеличиваться, так и уменьшаться. Во-вторых, при перемещении товара через таможенную границу приобретатели ориентируются на его фактическую стоимость в стране приобретения, которая может не совпадать с рыночной (или иной) стоимостью этого товара в Российской Федерации. В-третьих, при исчислении рыночной стоимости товара – тем более что в разных регионах России она неодинакова – могут применяться различные методики, допускающие существенные отклонения в определении ее параметров⁵. Введение указанных критериев в определении размера административного штрафа не отвечает требованиям справедливости и не является соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния⁶.

Несмотря на то обстоятельство, что в действующем КоАП РФ справедливость в качестве принципа не закреплена, она очевидно отождествляется с законностью и обеспечивается точным и неукоснительным соблюдением

законодательства. В анализируемом тексте законопроекта КоАП РФ справедливость выражается в соответствии административного наказания характеру совершенного правонарушения, а также степени и размеру причиненного вреда или возможности причинения такого вреда, с учетом всех обстоятельств по каждому конкретному делу. Тем самым принцип справедливости означает максимальную индивидуализацию административной ответственности и административного наказания, которая необходима не только для усиления или смягчения ответственности, повышения ее эффективности, но и для демонстрации оптимальной реакции государства на противоправное поведение с учетом всех обстоятельств, имеющих правовое значение.

Следуя рассматриваемому принципу справедливости, при определении вида и размера наказания суду, органу, должностному лицу в обязательном порядке необходимо определить характер совершенного правонарушения, то есть степень его общественной вредности, при этом учесть размер причиненного вреда или возможности причинения такого вреда, обстоятельства совершения правонарушения, особенности личности виновного, его имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, возможность исполнения лицом, привлекаемым к ответственности, соответствующего административного наказания, а также иные обстоятельства, имеющие значение для дела.

Однако для того, чтобы все эти составные элементы реализации принципа справедливости были реализованы, любые административные правонарушения, равно как и санкции за их совершение, должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые

5 URL: [https:// legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-26112012-n/](https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-26112012-n/) (дата обращения 20.02.2021).

6 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11.03.1998 № 8-П, от 12.05.1998 № 14-П, от 27.04.2001 № 7-П, от 12.05.2011 № 7-П // СПС КонсультантПлюс.



последствия своих действий (бездействия); иное противоречило бы конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного его истолкования и, следовательно, произвольного применения, то есть противоречивую правоприменительную практику, и тем самым ослабляют гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан⁷.

В целях совершенствования законодательства об административной ответственности и развития принципа справедливости Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁸ определение характера и степени общественной вредности конкретного административного правонарушения предлагалось через разделение всех административных правонарушений на категории⁹. Соответственно, вид и размер административных наказаний должны были устанавливаться в зависимости от категории административного правонарушения. По факту в проекте нового КоАП РФ вместо нескольких категорий закреплена только одна – «грубые административные правонарушения». Иных категорий, таких, например, как значительные административные правонарушения и менее значительные административные правонарушения, которые были закреплены в другом законопроекте¹⁰, что нашло поддержку у некоторых ученых [3], предложено не было. Отсутствие названной индивидуализации в определении категорий административных правонарушений, установление «вариативности» в санкциях за совершения конкретных правонаруше-

ний, не способствует реализации принципов равенства и справедливости в применении норм законодательства об административных правонарушениях.

Вызывает и некоторые объективные вопросы установленная в проекте нового КоАП РФ категория «грубые административные правонарушения»¹¹.

Перечень административных правонарушений, которые отнесены к грубым, разделен на группы и определяется, в первую очередь, видом административного правонарушения – это административные правонарушения, состоящие в нарушении законодательства о противодействии экстремизму и законодательства о противодействии коррупции; административные правонарушения, посягающие на конкуренцию; административные правонарушения в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, инструментов и оборудования для их изготовления, а также их прекурсоров, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркосодержащих растений и их частей либо иных одурманивающих веществ; административные правонарушения в сфере оборота оружия и др.

Следующую группу грубых административных правонарушений составляют правонарушения, которые совершены при обстоятельствах, отягчающих административную ответственность – это административные правонарушения на транспорте, в области дорожного движения, совершенные лицами в состоянии опьянения, а равно сопряженные с невыполнением водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения или требования о запрещении употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия; ад-

7 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.1999 № 11-П, от 27.05.2003 № 9-П, от 27.05.2008 № 8-П // СПС КонсультантПлюс.

8 URL: <https://KvRvRfP SydJQShBlwAY7khO7NAt9EL.pdf> (government.ru) (дата обращения 20.01.2021).

9 Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, п. 2.3.2.

10 Проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (внесен 20.01.2015 депутатами ГД А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным).

11 Проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», ст. 2.3.



министративные правонарушения, совершенные повторно, при условии, что санкциями соответствующих статей в качестве административного наказания предусмотрены конфискация, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, дисквалификация, административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет деятельности, либо если предметы и (или) орудия административного правонарушения в соответствии с законодательством Российской Федерации подлежат изъятию и последующему уничтожению; административные правонарушения, в результате совершения которых потерпевшим является несовершеннолетнее лицо, а равно связанные с вовлечением несовершеннолетнего лица в совершение административного правонарушения.

Также к грубым отнесены административные правонарушения, совершение которых создало угрозу причинения или причинило вред жизни и здоровью людей, создало угрозу возникновения или привело к возникновению эпидемии, эпизоотии, создало угрозу заражения или привело к заражению (засорению) подкарантинных объектов карантинными объектами, создало угрозу возникновения или привело к возникновению радиационной аварии или чрезвычайной ситуации, создало угрозу причинения или привело к причинению существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды.

Еще один критерий отнесения административных правонарушений к категории грубых определяется повторностью совершения административного правонарушения, как административно-преюдициальным признаком для квалификации деяния в качестве преступления. Грубыми считаются и административные правонарушения, совершенные юридическими лицами, выражающиеся в совершении действий (бездействия), за совершение которых физические лица подлежат уголовной ответственности.

Наконец, к грубым административным правонарушениям отнесены деяния, состоящие в неповиновении законному распоряжению или требованию уполномоченного должностного лица правоохранительного органа, и административные правонарушения, выражающиеся в нарушении обязательных требований, нарушение которых в соответствии с законодательством Российской Федерации считается грубым.

В действующем КоАП РФ понятие «грубые административные правонарушения» не закреплено, но оно все же присутствует и определяется диспозициями отдельных статей Особенной части КоАП РФ, а также отдельными видами административных наказаний. В частности, статья 15.11 КоАП РФ устанавливает, что под грубым нарушением требований к бухгалтерскому учету, в том числе к бухгалтерской (финансовой) отчетности понимается: занижение сумм налогов и сборов не менее чем на 10% вследствие искажения данных бухгалтерского учета; искажение любого показателя бухгалтерской (финансовой) отчетности, выраженного в денежном измерении, не менее чем на 10%; регистрация в регистрах бухгалтерского учета мнимого объекта бухгалтерского учета (в том числе неосуществленных расходов, несуществующих обязательств, не имевших места фактов хозяйственной жизни) или притворного объекта бухгалтерского учета; ведение счетов бухгалтерского учета вне применяемых регистров бухгалтерского учета и т.д.¹²

В судебной практике в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2016 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел, связанных с приостановлением деятельности или ликвидацией некоммерческих организаций, а также запретом деятельности общественных или религиозных объединений, не являющихся юридическими лицами» предпринята попытка определения видов деяний некоммерческих объединений граждан в качестве грубых. Верховный Суд РФ предложил считать грубыми нарушениями действия объе-

¹² URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/b601eaf14558a22e40e549845ddc25563eb067e/(дата обращения: 20.01.2021).



динения, направленные на отрицание фундаментальных демократических принципов, прав или свобод, признанных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, на пропаганду войны либо на разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти, призывы к дискриминации, вражде или насилию; нарушения, которые создают реальную угрозу или влекут причинение вреда жизни, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку и безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, общества и государства; нарушения, которые влекут невозможность их устранения законным способом. Вместе с тем даже Верховный Суд РФ, определяя названный перечень в качестве грубых правонарушений, особо отмечает, что, поскольку закон не устанавливает перечень грубых нарушений, оценка того, является ли допущенное объединением граждан нарушение закона грубым и влекущим ликвидацию либо запрет деятельности объединения граждан, осуществляется судом¹³.

Представляется, что отсутствие в российской правоприменительной и судебной практике единых подходов к категории грубых административных правонарушений, очевидное наличие при определении элемента «грубости» оценочных категорий у лица, уполномоченного на применение административной ответственности, вызывает объективные вопросы и недоверие к внедрению в проект нового КоАП РФ термина «грубые административные правонарушения», даже с учетом приведенной в проекте классификации. Кроме того, указание на грубые административные правонарушения присутствует в диспозициях отдельных статей Особенной части проекта нового КоАП РФ и в правилах назначения отдельных видов наказаний, таких как конфискация (ст. 3.15), лишение

специального права (ст. 3.17), дисквалификация (ст. 3.20), административный арест (ст. 3.24), административный запрет деятельности (ст. 3.28). И здесь, на наш взгляд, присутствует дублирование норм, поскольку приведенные группы грубых административных правонарушений напрямую соотносятся с административными наказаниями, которые устанавливаются за грубые административные правонарушения. К примеру, административный запрет деятельности назначается за административные правонарушения, которые перечислены в пунктах 3, 4, 5, 9, 13 и др. статьи 2.3 проекта нового КоАП РФ. Приведенный выше перечень демонстрирует, что к грубым административным правонарушениям проект нового КоАП РФ относит значительную долю от общего числа административных правонарушений.

В конце концов выделение в проекте нового КоАП РФ правовой категории «грубые административные правонарушения» привело к сомнительному появлению дополнительных норм в Общей части проекта, увеличивающих и без того объем нормативного правового акта, а с учетом того, что, как было отмечено ранее, категория «грубые административные правонарушения» является оценочной, складывается из многих факторов и зависит от обстоятельств каждого конкретного дела, которые необходимо учесть при выборе вида и размера административного наказания, определить исчерпывающий перечень административных правонарушений, которые могут быть отнесены к грубым, фактически невозможно. Кроме того, одно и то же административное правонарушение, совершенное при разных обстоятельствах может быть «грубым», а может и не быть таковым. По этой причине, учитывая, что основную массу грубых административных правонарушений рассматривает суд, разумное усмотрение в пределах санкций статей вполне оправдано [5].

В связи с этим представляется более обоснованным, апробированным и достаточным для правовой категории «грубые административные правонарушения».

13 URL: [https:// legalacts.ru/sud/postanovlenie-plenuma-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122016-n-64/](https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-plenuma-verkhovnogo-suda-rf-ot-27122016-n-64/) (дата обращения: 20.01.2021).



тивные правонарушения» определить общие характеристики (признаки, определенные критерии), наполняющие указанное понятие содержанием, без детального разъяснения, с тем, чтобы названные характеристики конкретизировались судом, органом, должностным лицом в процессе рассмотрения конкретного дела. Это обеспечит возможность свободной оценки фактов с учетом индивидуальных особенностей и обстоятельств конкретного административного правонарушения и назначения справедливого наказания в границах санкции, содержащей альтернативные виды наказаний, которые целесообразно устанавливать за деликт.

Наряду с наличием в проекте нового КоАП РФ весьма дискуссионных положений нельзя не отметить в рамках настоящего исследования и наличие прогрессивных, на наш взгляд, положений, поддерживаемых научным сообществом [2; 4]. В частности, следует отметить наличие в тексте проекта нового КоАП РФ понятий длящегося, продолжаемого, однородного и повторного административных правонарушений. Появление данных категорий на страницах законопроекта, безусловно, необходимо, так как они являются базовыми категориями. На сегодняшний день Пленум Верховного Суда РФ уже разъяснил содержание понятий длящегося административного правонарушения и однородного административного правонарушения¹⁴. Определение повторного административного правонарушения содержится в статье 4.3 действующего КоАП РФ, а вот понятие продолжаемого административного правонарушения вводится впервые, при этом, на наш взгляд, оно требует дополнительных разъяснений для правильного применения на практике, а именно для того, чтобы отграничить продолжаемые административные правона-

рушения от длящихся административных правонарушений.

Наконец-то, спустя 20 лет с момента вступления в силу действующего КоАП РФ, законодатель обратил внимание на отсутствие нормативного определения такой категории, как «административная ответственность». Данный пробел, пусть и частично, но устранен авторами проекта нового КоАП РФ. Есть и другие примеры положительных аспектов нормативного текста нового КоАП РФ.

Вместе с тем, подводя итог исследования, отметим, что действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях служит уже почти 20 лет и, несмотря на большое количество внесенных в него поправок, свою правовую миссию он в целом выполняет, также нельзя не отметить сложившуюся достаточно устойчивую практику его применения. В связи с этим представляется обоснованным вывод о том, что замена действующему КоАП РФ должна не просто быть адекватной, а приводить к существенному повышению уровня правового регулирования и эффективности законодательства об административных правонарушениях. Для этого, очевидно, новый КоАП РФ в своем нормативном содержании должен быть более совершенным, четким, лаконичным, компактным и логичным, в нем не должно присутствовать избыточного нормативного регулирования. Однако, если исходить именно из подобных критериев, то разрабатываемый Министерством юстиции РФ проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» нуждается в доработке и совершенствовании, что наверняка будет видно по итогам общественного обсуждения его третьей версии.

¹⁴ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5.

Библиографический список

1. Казина, Т.В. Новые тенденции в производстве по делам об административных правонарушениях / Т.В. Казина // Администратор суда. – 2015. – № 4.



2. Соколов, А.Ю. Критический взгляд на проекты Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А.Ю. Соколов, О.А. Лакаев // Административное право и процесс. – 2020. – № 8.

3. Сургутсков, В.И. К вопросу о категоризации административных правонарушений / В.И. Сургутсков // Сибирское юридическое обозрение. – 2019. – № 4.

4. Телегин, А.С. К вопросу о юридической природе административного правонарушения / А.С. Телегин // Административное право и процесс. – 2020. – № 4.

Щепалов, С.В. Судебное усмотрение при смягчении административного наказания / С.В. Щепалов // Российская юстиция. – 2018. – № 2.