

Л. Б. Антонова

## О ВОЗМОЖНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

### ABOUT POSSIBLE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

*В статье анализируется состояние действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и стран ближнего зарубежья об административной ответственности, вносятся предложения о дальнейшем совершенствовании российского законодательства об административных правонарушениях.*

*The article analyzes the state of the current regulatory legal acts of the Russian Federation and the CIS countries on administrative responsibility, makes proposals for further improvement of the Russian legislation on administrative offenses.*

В современной России в условиях деградации многих традиционных общечеловеческих ценностей в совокупности с финансовыми проблемами и резким снижением уровня жизни имеет место достаточно высокий уровень правонарушений, несмотря на предпринимаемые усилия по борьбе с этим явлением. Наряду с прочими методами (экономическими, профилактическими) предполагается применение разного рода эффективных мер ответственности, включая ответственность административную.

Институт административной ответственности существует в нашей стране уже длительное время и, казалось бы, многие проблемы деликтного поведения граждан должны быть искоренены. Между тем количество совершаемых административных правонарушений остается стабильно высоким. Например, за 2018 год подвергнуто административному наказанию 5 943 053 человека, в то время как, например, в 2015 году гораздо меньше — 5 626 117 [2]. И сегодня социально-значимой задачей государства является поиск не только путей снижения роста правонарушений, но также адекватного решения проблем, связанных с наличием более совершенного законодательства об административных правонарушениях.

Полагаем, что для достижения стоящих перед законодательством об административных правонарушениях задач ключевое значение имеет установление отвечающей современным реалиям системы административных наказаний и порядка их назначения в каждом конкретном случае совершения административного правонарушения.

Данные система и порядок должны максимально ограничивать возможность усмотрения со стороны правоприменительных органов и их должностных лиц, поскольку результаты такого

усмотрения зачастую рассматриваются и участниками производства по делам об административных правонарушениях, и другими членами общества как проявление произвола и выражения «закон, что дышло, — куда повернул, туда и вышло». Возможность усмотрения порождает и существенные коррупционные риски при применении законодательства об административной ответственности. В настоящее время в значительном количестве санкций, установленных за административные правонарушения, используются альтернативные и относительно-определенные виды и размеры наказаний. При этом выбор конкретного вида и размера наказания зависит зачастую от субъективного подхода должностных лиц, выносящих решение по делу. Как показывает практика правоприменения, при обосновании такого выбора часто применяются категории, не имеющие четкого и однозначного закрепления в законе.

В связи с этим полагаем, что необходимо в КоАП закрепить принцип «наказание назначается законом».

С целью реализации этого принципа следует отказаться от использования в санкциях всех составов административных правонарушений альтернативных видов наказаний и относительно-определенных их размеров.

С этой же целью считаем необходимым отказаться от использования при назначении наказания таких не поддающихся исчерпывающему определению либо допускающих произвольное их толкование понятий, как данные о личности виновного лица, его имущественное (финансовое) положение и характер (обстоятельства) административного правонарушения.

Существенные данные о личности виновного лица необходимо включить в перечень обстоятельств, смягчающих или отягчающих админи-

стративную ответственность, а не имеющие существенного значения не учитывать.

Имущественное (финансовое) положение должно учитываться лишь в том случае, когда исчисленное по правилам КоАП окончательное наказание заведомо не может быть исполнено признанным виновным лицом даже в случае предоставления ему рассрочки для его исполнения. В этом случае наказание данного вида должно быть заменено наказанием другого вида.

Характер (обстоятельства) административного правонарушения должны максимально учитываться законодателем в конструкции соответствующей нормы Особенной части КоАП РФ путем формулирования соответствующих квалифицирующих признаков, а также путем максимально полного включения их в перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность.

Считаем необходимым закрепление в нормах КоАП понятия «минимальный базовый размер административного наказания» (далее — МБРН) с установлением его значений для каждого из предусмотренных видов административных наказаний. Данное изменение особенно важно для самого распространенного вида наказания — административного штрафа. Действовавшая в 90-х годах система привязки административных штрафов к минимальному размеру оплаты труда выявила свою несостоятельность и была заменена на систему исчисления в твердых денежных суммах. Однако дальнейшая практика внесения изменений и дополнений в действующий в настоящее время КоАП привела к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений. Установление единого минимального базового размера административных наказаний одного вида позволит оперативно, системно и с сохранением необходимого единства корректировать уровень правового регулирования.

Кроме этого необходимо закрепить понятие «базовая санкция». Данная категория позволит гибко определять единую основу для определения наказания по каждому отдельному составу административных правонарушений и сохранит возможность индивидуальной законодательной корректировки уровня правового регулирования в данном конкретном случае. Выраженная в МБРН базовая санкция будет служить основой для назначения индивидуального размера наказания за совершение конкретного административного правонарушения каждому признанному виновным в его совершении лицу.

Второй составляющей для определения индивидуального наказания должна выступать система понижающих и повышающих базовую санкцию коэффициентов, построенная на перечне смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств. Их пере-

чень должен быть максимально широким, включающим в себя все наиболее значимые и признаваемые обществом, но при этом поддающиеся закреплению в материалах дела и проверке обстоятельства. Полагаем, что в перечень применяемых в Российской Федерации смягчающих административную ответственность обстоятельств необходимо включить такие относящиеся к данным о личности виновного лица обстоятельства, как возраст виновного лица свыше 70 лет (например, применяется в Республике Беларусь согласно п. 7 ч. 1 ст. 7.2 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП РБ)) [3], наличие у одинокого мужчины на иждивении малолетнего ребенка (например, как смягчающее обстоятельство закреплено наличие на иждивении у физического лица, совершившего административное правонарушение, малолетнего ребенка в п. 4 ч. 1 ст. 7.2 КоАП Республики Беларусь, а также в Кодексе Республики Молдова о правонарушениях (ст. 42, п. d), если ребенку менее 9 лет [4], в Кодексе Республики Таджикистан об административных правонарушениях (ч.1 ст. 49) в случае воспитания в одиночку ребенка в возрасте до восемнадцати лет [5], в Кодексе Республики Узбекистан об административной ответственности (п. 6 ст. 31) в случае воспитания лицом в одиночку ребенка в возрасте до четырнадцати лет [6]). Вместе с тем следует избавиться от такого неоднозначного смягчающего обстоятельства, как «раскаяние лица, совершившего правонарушение». Существующее сейчас правовое регулирование в этой части имеет значительный коррупционный потенциал, а также не гарантирует от ошибки в оценке поведения правонарушителя, поскольку нет никаких критериев, по которым можно было бы точно определить искренне раскаивается виновное лицо или только разыгрывает раскаяние.

В целях наиболее эффективного достижения общественно значимого результата института привлечения к административной ответственности наибольшие коэффициенты, понижающие размер базовой санкции, должны иметь смягчающие административную ответственность обстоятельства, связанные с полным возмещением причиненного правонарушением ущерба (при этом можно разделить возмещение на добровольное, то есть произведенное до того, как факт правонарушения был выявлен, и возмещение после начала производства по делу, первый вариант должен поощряться выше, чем второй), а также с сокращением издержек производства по делу об административном правонарушении, выражающемся в признании лицом своей вины и активном содействии в сборе подтверждающих его вину доказательств. Мы уверены, что правонарушители, зная, что их соответствующие действия будут в обязательном порядке и в строго определенном размере (а не по усмотрению ка-

кого-либо должностного лица) учтены при вынесении решения по делу, будут намного активнее и быстрее возмещать причиненный ими ущерб, добровольно являться с повинной, оказывать помощь потерпевшим и т.п.

На наш взгляд, при составлении перечня обстоятельств, отягчающих административную ответственность в Российской Федерации, было бы полезно также использование опыта Беларуси и Молдовы, где обстоятельство о продолжении противоправных действий связано просто с требованием их прекратить, без указания на то, что это требование должно исходить от уполномоченных лиц, а также тех стран (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Молдова), где отягчающим признается совершение правонарушения в отношении определенной категории лиц, находящихся в заведомо для виновного неравном с ним положении (беременных женщин, малолетних, пожилых людей, лиц с ограниченными физическими возможностями, находящихся в беспомощном состоянии или состоянии служебной или иной зависимости от виновного лица). Кроме того, интересен опыт Беларуси (п. 8 ст. 7.3 КоАП РБ) и Казахстана (п. 4 ст. 57 КоАП РК) [7], где отягчающим признается использование виновным для совершения правонарушения лиц, страдающих психическим расстройством либо не достигших возраста административной ответственности.

Необходимо законодательно закрепить положение о том, что исчисленный с применением понижающих и повышающих базовую санкцию коэффициентов размер окончательного наказания не может быть меньше половины МБРН.

Третьей составляющей при определении индивидуального размера административного наказания должны выступать повышающие наказание коэффициенты, связанные с неоднократностью совершения административных правонарушений. В целях частной и общей превенции считаем возможным использование прогрессивной системы наказаний, при которой размер базовой санкции возрастал бы кратно количеству совершенных данным лицом правонарушений — каждое последующее в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, совершенное им однородное правонарушение должно влечь наказание исходя из базовой санкции, исчисленной в два раза большем размере, чем указано в соответствующей норме Особенной части КоАП [1]. Например, если за нарушение предусмотрена базовая санкция в виде административного штрафа в размере 500 рублей, необходимо исчислять штраф исходя из размера в 1000 рублей, третье — 1500 рублей и т.д. Подобная прогрессия может заставить потенциального правонарушителя задуматься о возможных последствиях своего поведения и

предотвратить какие-то из повторных правонарушений.

Кроме того, можно ввести понятия «злостное совершение административных правонарушений» и «систематическое совершение административных правонарушений». Злостными правонарушителями должны признаваться лица, которым было назначено административное наказание, после чего они вновь в течение года совершили еще два однородных правонарушения, за каждое из которых также подвергались наказанию. После этого к таким лицам должно быть исключено применение связанных с их личностью смягчающих обстоятельств, (таких как возраст, беременность, наличие детей и т.п.).

Под «систематическим совершением административных правонарушений» необходимо понимать совершение в течение года трех и более административных правонарушений независимо от их вида и факта привлечения или непривлечения к ответственности за их совершение. При этом необходимо учитывать как одно правонарушение те из них, которые составляют идеальную совокупность. В случае установления факта систематического совершения административных правонарушений базовую санкцию за каждое из них начиная с третьего по хронологии совершения исчислять в двукратном размере.

Давно назрела необходимость законодательно решить вопрос с материально-обеспеченными правонарушителями, для которых любой размер административного штрафа не представляет собой реального наказания и воспринимается ими как неизбежные издержки их образа жизни. Подобные лица живут по принципу: я богат, поэтому мне можно все. На них могут повлиять лишь ограничения их образа жизни. Поэтому необходимо предусмотреть в законе обязательную замену для злостных правонарушителей, начиная, например, с десятого правонарушения, административных штрафов на иной вид наказания — обязательные работы, а в случае совершения еще, допустим, пяти правонарушений — только административный арест. При этом размеры данных видов наказаний также должны увеличиваться кратно количеству совершенных правонарушений. В случаях, когда по тем или иным обстоятельствам к правонарушителю не могут быть применены обязательные работы или арест, назначенные ему штрафы должны исчисляться по правилам, когда размер штрафа определяется путем умножения суммы предыдущего штрафа на коэффициент, кратный количеству совершенных правонарушений. Например, если последний был десятым и составил 10 000 рублей, последующий путем умножения предыдущего на 11 составит 110 000 рублей, а новое правонарушение повлечет наказание свыше миллиона рублей. В качестве дополнительной меры наказания к таким лицам после определенного количества пра-

вонарушений должна дополнительно в обязательном порядке применяться конфискация использованного при нарушении имущества — автомобиля, оружия и т.д., а также лишение специальных прав.

Полагаем, что в настоящее время нет необходимости использовать в качестве административного наказания предупреждение, которое в большинстве случаев рассматривается правонарушителем не как наказание, а как освобождение от наказания. Поэтому вместо предупреждения в случаях, когда окончательный размер наказания с учетом обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, составит менее одной трети от МБРН, стоило бы использовать институт условного административного наказания. Предупреждение же (или предостережение) о недопустимости противоправного поведения можно использовать в качестве дополнительной меры индивидуальной профилактики правонарушений, которая должна выражаться в ознакомлении лица, которому впервые назначается какое-либо административное наказание, о порядке и размерах назначения наказаний за последующие возможные с его стороны административные правонарушения.

Полагаем необходимым исключить из конструкции нового КоАП положения о возможности освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности ввиду малозначительности. Возможность такого освобождения по факту ставится в зависимость от усмотрения судьи, органа или должностного лица, уполномоченных решить дело об административном правонарушении, так как, несмотря на соответствующие разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, четких и однозначных критериев для установления факта малозначительности не существует. Вызывает вопрос и сама необходимость существования института малозначительности, поскольку и законодатель, и практика правоприменения не отрицают в случае с малозначительностью наличия соответствующего состава административного правонарушения. А поскольку правонарушение было совершено, оно должно влечь за собой ответственность с назначением соответствующего наказания, пусть даже это наказание будет самым минимальным. В подобных случаях необходимо либо прекращать дело об административном правонарушении ввиду отсутствия состава правонарушения, либо выносить решение о наказании, в необходимых случаях считая его условным.

По нашему мнению, следует исключить из перечня административных наказаний такой действующий вид наказания, как приостановление деятельности, с переводом его в разряд обеспечительных мер. Место приостановления деятельности в ряду административных наказа-

ний должно занять лишение физического или юридического лица права заниматься определенной деятельностью на определенный срок.

Полагаем необходимым все нормы, определяющие особенности привлечения к административной ответственности несовершеннолетних, определить в специализированную главу КоАП РФ об административной ответственности несовершеннолетних, учитывая при этом опыт уголовного и уголовно-процессуального законодательства и административного законодательства стран СНГ, в частности Республики Казахстан (глава 9 КоАП РК).

Считаем полностью обоснованным (с учетом опыта Республики Беларусь — ст. 4.6 КоАП РБ) в КоАП РФ установить, что за ряд административных правонарушений ответственности должны подлежать лица, достигшие к моменту совершения противоправного деяния возраста 14 лет. В этом возрасте большинство подростков уже отлично понимают принятую в обществе недопустимость и вредность определенных действий. В первую очередь это все виды насильственных действий в отношении людей, жестокое обращение с животными, посягательство на чужое имущество, потенциально опасные действия с использованием огня, пиротехнических изделий, нарушение основных правил дорожного движения, требований безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, объектах энергетики, мелкое хулиганство, потенциально опасное использование газового, пневматического оружия, метательных и электроразрядных устройств.

В отношении всех других составов административных правонарушений следует сохранить сложившийся к настоящему времени возрастной порог, с которого возможно привлечение к ответственности — достижение к моменту совершения соответствующего деяния возраста 16 лет.

Несмотря на достижение соответствующего возраста не должны привлекаться к административной ответственности несовершеннолетние с задержкой умственного развития, вследствие которого они не были способны в момент совершения соответствующего деяния понимать его фактический характер или противоправность.

Принципиально важным считаем назначение несовершеннолетним тех видов и размеров наказаний, которые предусмотрены за совершенное деяние с обязательной их последующей заменой в соответствующих пропорциях на основной вид наказания для несовершеннолетних — обязательные работы, которые не требуют особых навыков и квалификации и не представляют опасности для жизни и здоровья несовершеннолетнего. Конкретные виды, места таких работ и порядок их выполнения должны устанавливаться органами местного самоуправления по согласованию с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав соответствующих субъек-

тов Российской Федерации, с трудовыми инспекциями и органами здравоохранения. В нашем представлении такие работы могут выражаться в уборке тротуаров, территорий парков, скверов, очистке мест несанкционированной расклейки различного рода объявлений и т.п.

Существующая в настоящее время система административных наказаний для несовершеннолетних правонарушителей, за исключением отдельных случаев, фактически освобождает их от ответственности. Бремя ответственности фактически перекладывается на родителей и лиц, их заменяющих, что не способствует эффективному индивидуальному воздействию наказания непосредственно на самого подростка. В итоге мы имеем множество случаев повторного совершения правонарушений со стороны таких подростков. Для воздействия непосредственно на родителей может и должна применяться специальная норма об ответственности за ненадлежащее воспитание несовершеннолетних.

К несовершеннолетним на общих основаниях без замены на обязательные работы должны применяться такие виды наказаний, как лишение специального права, предоставленного физическому лицу, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Административный штраф без замены на обязательные работы может назначаться только тем несовершеннолетним, которые имеют самостоятельный заработок или имущество, достаточные для его уплаты.

Также в главе об административной ответственности несовершеннолетних следует закрепить меры воспитательного воздействия, применяемые к несовершеннолетним в случаях совершения ими впервые административного правонарушения, не относящегося к категории грубых, назначенное несовершеннолетнему административное наказание должно считаться условным с обязательным применением к несовершеннолетнему мер воспитательного характера:

- 1) разъяснения закона;
- 2) возложения обязанности загладить причиненный вред;
- 3) ограничения досуга и установления особых требований к поведению несовершеннолетнего.

Несовершеннолетнему может быть назначено одновременно несколько мер воспитательного воздействия.

Срок применения ограничения досуга и установления особых требований к поведению устанавливается продолжительностью от трех до шести месяцев. В случае систематического (три и более случая) неисполнения несовершеннолетним данных мер воспитательного воздействия

или неисполнения обязанности загладить причиненный ущерб органы внутренних дел обязаны представить в суд материалы с ходатайством о замене примененных мер воспитательного характера соответствующим административным наказанием.

Разъяснение закона заключается в разъяснении несовершеннолетнему вреда, который причинен его деянием, и юридических последствий повторного совершения административных правонарушений.

Обязанность загладить причиненный вред может быть применена с учетом имущественного положения несовершеннолетнего и наличия у него соответствующих трудовых навыков.

Ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего могут предусматривать запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, в том числе связанных с управлением транспортными средствами, ограничения пребывания вне дома после определенного времени суток, выезда в другие местности без разрешения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В течение срока действия мер воспитательного характера на несовершеннолетнего возлагается также обязанность являться в органы внутренних дел для профилактических бесед от одного до четырех раз в месяц.

Несовершеннолетний, на которого наложено административное наказание за административное правонарушение, должен считаться подвергнутым данному наказанию в течение шести месяцев со дня окончания исполнения постановления о наложении административного наказания.

Несовершеннолетний, к которому административное наказание применено условно с назначением мер воспитательного характера, должен считаться лицом, в отношении которого применялись меры воспитательного характера в течение одного года со дня истечения срока, на который эти меры были установлены.

Все это будет способствовать правильному и единообразному применению этих норм и уменьшит вероятность нарушения законных прав несовершеннолетних.

Одним из основополагающих принципов законодательства об административной ответственности должна стать недопустимость необоснованного освобождения от административной ответственности или административного наказания. Каждый случай такого освобождения должен быть действительно исключительным и основанным не на субъективной оценке со стороны правоприменителя, а на установленных соответствующими доказательствами фактах, наличие и значение которых может быть проверено при возможном пересмотре дела об административном правонарушении. В противном

случае неизбежно нарушение принципов справедливости и равенства, а также возможно создание почвы для коррупционного поведения. Кроме того, массовое освобождение от административной ответственности будет нивелировать основные цели ее установления — воспитание

законопослушности, общую и частную превенцию правонарушений. Каждый потенциальный правонарушитель должен понимать, что в случае выявления допущенного им нарушения он обязательно будет подвергнут соответствующему наказанию на условиях, установленных законом.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. — 2001. — 31 дек.

2. Агентство правовой информации. Статистика административных правонарушений [Электронный ресурс]. — URL: <http://stat.xn---7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/33/s/0> (дата обращения : 31.10.2019).

3. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апр. 2003 г. № 194-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. — 2003. — № 63, 2/946.

4. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях от 24 окт. 2008 г. № 218-XVI // Monitorul Oficial. — 2009. — 16 янв. — Ст. 15.

5. Кодекс Республики Таджикистан об административных правонарушениях от 31 дек. 2008 г. № 455 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. — 2008. — №12, ч.1. — Ст. 989, 990.

6. Кодекс Республики Узбекистан об административной ответственности от 22 сент. 1994 г. № 2015-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан. — 1995. — № 3. — Ст. 6.

7. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V // Казахстанская правда. — 2014. — 12 июля.

