

УДК 342.9

НАЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ: ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2014

Н.В. Макарейко, кандидат юридических наук, доцент, докторант адъюнктуры (докторантуры) Нижегородской академии МВД России
Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород (Россия)

Аннотация: Административная ответственность играет одну из ведущих ролей в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности. Законность и эффективность реализации административной ответственности во многом предопределяется выбором и реализацией административного наказания. Существующий механизм назначения административных наказаний требует внесения законодательных корректив.

Ключевые слова: административная ответственность, административное наказание, правовое регулирование.

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности традиционно являются приоритетными направлениями правоохранительной деятельности. Успех проводимых в России преобразований во многом предопределен их качественной защищенностью. Решение этой многосложной проблемы зависит от выбора и применения соответствующего правового инструментария. В арсенале современного государства имеется широкий перечень средств, которые могут быть использованы в ходе осуществления правоохранительной деятельности по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Особое место в этом механизме принадлежит административной ответственности. Такое положение может быть объяснено следующими факторами. Во-первых, наличием широкой линейки административных наказаний. Во-вторых, возможностью применения административной ответственности как в отношении физических, так и юридических лиц, что во многом компенсирует отсутствие уголовной ответственности юридических лиц. В-третьих, относительной простотой и оперативностью применения по сравнению с уголовной ответственностью.

Следует обратить внимание на тот факт, что федеральный законодатель уделяет повышенное внимание вопросу нормативного правового регулирования института административной ответственности. Так, с момента вступления в силу КоАП РФ – с 1 июля 2002 г. по декабрь 2013 г. изменения были внесены 329 федеральными законами. Эта тенденция сохранилась и в 2014 г., о чем свидетельствуют изменения в КоАП РФ, которые за десять месяцев были внесены более чем шестьдесятю федеральными законами. Такая нестабильность законодательства негативным образом сказывается на правоприменительной практике, способствует совершению юридических ошибок в процессе привлечения к административной ответственности.

Нестабильность законодательства об административных правонарушениях является одной из важных, но, к сожалению, не единственной проблемой института административной ответственности. Важное значение имеет выбор и назначение конкретного административного наказания, что регламентируется главой 4 КоАП РФ. Необходимо обратить внимание, что в данную главу законодателем неоднократно вносились изменения и дополнения. Основная их часть касалась изменений сроков давности привлечения к административной ответственности (статья 4.5 КоАП РФ). Вместе с тем, механизм назначения административных наказаний не претерпел принципиальных изменений и нуждается в существенных коррективах.

Законодателем были внесены изменения, которые были связаны с назначением административных наказаний в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного

с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Это было обусловлено тем фактом, что в действовавшем на тот момент законодательстве об административных правонарушениях, отсутствовал необходимый правовой механизм назначения административных наказаний в упрощенном порядке и существовала объективная необходимость в его создании (часть 3.1 статьи 4.1 КоАП РФ).

Весьма важные изменения, которые позволили ликвидировать существенную коррупционную составляющую, содержащуюся в механизме назначения административных наказаний при совершении лицом нескольких административных правонарушений (статья 4.4 КоАП РФ), были внесены Федеральным законом от 20 августа 2004 № 118-ФЗ. Вместе с тем, законодателем не уделено должного внимания общим правилам назначения административных наказаний, о чем свидетельствует редакция статьи 4.1 КоАП РФ. На эту проблему обращается внимание в литературе современными исследователями (Д. Н. Бахрах [1, с. 75 - 79], Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина [2, с. 41 - 46], В. А. Круглов [3, с. 109 - 122], Б. В. Россинский [4, с. 38 - 51], П. П. Серков [5, с. 152 - 165] А. И. Стахов [6, с. 19 - 29], А. С. Телегин [7, с. 13 - 26] и др.).

Рассмотрение проблемы назначения административных наказаний, предполагает анализ их видовой классификации, так как в ней предопределены основы их назначения. Действующим законодательством закреплена система административных наказаний (часть 1 статьи 3.2 КоАП РФ): предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

И. В. Максимов, анализируя систему административных наказаний, сделал следующий вывод: «Нынешнее состояние и содержание системы административных наказаний выражает ... достигнутый уровень правового развития Российского государства. Средства административно-карательного принуждения в их системном сочетании являются, в свою очередь, показателем эффективности административно-наказательной политики государства, экономичности, адаптивности и взаимосвязанности мер административного воздействия» [8, с. 24].

Система административных наказаний обладает

динамикой. Об этом свидетельствует появление новых видов наказаний, которые изначально не были включены в данную систему. С 2005 г. по настоящее время система административных наказаний была дополнена следующими видами: административным приостановлением деятельности; обязательными работами; административным запретом на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. В то же время, из системы административных наказаний было исключено возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Названные изменения вполне аргументированы и были направлены на повышение эффективности реализации административной ответственности. Вместе с тем, целесообразным видится распространение лишения специального права в отношении всей системы специальных прав и разрешений, а также возможность применения данного административного наказания в отношении юридических лиц. Это позволит более эффективно организовать профилактику административных правонарушений, особенно в сфере экономики. Следует обратить внимание, что за нарушение законодательства субъектов Российской Федерации могут быть применены только два вида административных наказаний: предупреждение, административный штраф (часть 3 статьи 3.2 КоАП РФ). Такое положение существенно обедняет потенциал регионального правоприменителя, который в значительной мере ограничен в выборе и применении административных наказаний. Думается, что вполне оправданным было бы внесение в существующий перечень административных наказаний, которые могут быть применены на уровне субъектов Российской Федерации обязательных работ, так как этот вид наказания обладает существенным превентивным потенциалом.

Наличие имеющейся системы административных наказаний позволяет осуществлять действенную реакцию в отношении правонарушителей, не ограничивая граждан и юридических лиц из активных отношений, за исключением применения административного ареста и административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства

Частью 3 статьи 3.3 КоАП РФ определено, что за одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкциях применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности. Система административных наказаний наряду с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения и административным выдворением за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, была дополнена лишением специального права в виде права управления транспортным средством и административным запретом на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, которые могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. При этом лишение специального права в виде права управления транспортным средством может применяться в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных исключительно частями 1, 2 и 4 статьи 12.8, частью 1 статьи 12.26, частью 3 статьи 12.27 КоАП РФ.

При назначении административных наказаний субъект административной юрисдикции должен применять только те административные наказания, которые определены действующим законодательством.

Ключевое правило назначения административных наказаний заложено в части 1 статьи 4.1 КоАП РФ. Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Данная норма носит императивный характер и запрещает субъекту административной юрисдикции выходить за границы соответствующей административно-правовой санкции.

Вариативность действия правоприменителя предопределена закреплением в нормах Особенной части КоАП РФ и соответствующих законов субъектов Российской Федерации альтернативных и относительно определенных санкций. Это позволяет субъекту административной юрисдикции персонализировать государственно-принудительное воздействие. Исключение составляют отдельные санкции, например, часть 2 статьи 12.9 КоАП РФ, где предусмотрено применение абсолютно определенной санкции.

Наличие абсолютно определенных санкций в действующем законодательстве является исключением и не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, который установил, что «установление законодателем недефинированного по размеру штрафа за неприменение контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, невозможно его снижения не позволяет применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств, что нарушает принцип справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности» [9].

Дифференциация административного наказания правоприменителем достигается посредством учета обстоятельств, которые перечислены в частях 2 и 3 статьи 4.1 КоАП РФ. Это законодательное положение нашло отражение в пункте 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», где определено, что при решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания судьей необходимо учитывать, что КоАП РФ допускает возможность назначения административного наказания лишь в пределах санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение с учетом характера совершенного правонарушения, личности виновного, имущественного положения правонарушителя - физического лица (индивидуального предпринимателя), финансового положения юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность. В этой связи судья не вправе назначить наказание ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи и выше высшего предела санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение.

Очень важно, что законодатель индивидуально определил факторы, которые следует учитывать применительно к назначению административных наказаний к физическим и юридическим лицам. В то же время закономерно возникает вопрос - каким образом должны быть учтены выше названные факторы, которые характеризуют как совершенное правонарушение, так и субъекта его совершившего. Законодатель отказался от использования императивного механизма учета факторов индивидуализирующих назначение административных наказаний.

П. П. Серков по этому поводу пишет: «В практической плоскости эффект влияния ст. 4.2 и 4.3 КоАП РФ на административное наказание в настоящее время, к сожалению, не является очевидным. Объясняется это тем, что действие содержащихся в них норм не подкрепляется другими нормами, и поэтому они стали в некотором смысле второстепенными» [5, с. 155].

В настоящее время нормы, содержащиеся в статьях 4.2 и 4.3 КоАП РФ являются «мертвыми» и в этой связи могут быть игнорированы субъектом административной юрисдикции. В этой связи целесообразно использовать тот механизм, который предусмотрен налоговым законодательством. Частью 3 статьи 114 НК РФ определено, что при наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа подлежит уменьшению не меньше, чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей НК РФ. Частью 4 статьи 114 НК РФ закреплено, что при наличии обстоятельства, отягчающего ответственность за совершение налогового правонарушения, размер штрафа увеличивается на 100 процентов.

В этой связи целесообразно дополнить статью 4.1 КоАП РФ частью 3.2 следующего содержания: «При наличии хотя бы одного обстоятельства, предусмотренного статьи 4.2 настоящего Кодекса назначается минимальное наказание, установленное законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с настоящим Кодексом. При наличии хотя бы одного обстоятельства, предусмотренного статьей 4.3 настоящего Кодекса назначается максимальное наказание, установленное законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с настоящим Кодексом».

Внесение названных изменений позволит скорректировать деятельность правоприменителя, сделать ее более прогнозируемой, будет нести существенный антикоррупционный потенциал. Учитывая вектор законодательной деятельности, который направлен на предупреждение коррупции, следует внести коррективы в статью 2.9 КоАП РФ, которой предусмотрено освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния. В настоящее время отсутствуют какие-либо ограничения по применению данной нормы. Исключения составляют правонарушения установленные статьями 12.8 и 12.26 КоАП РФ. Это обусловлено тем, что пунктом 10 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 октября 2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» определено, что «при назначении наказания за правонарушения, предусмотренные статьями 12.8 и 12.26 КоАП РФ, надлежит учитывать, что они не могут быть отнесены к малозначительным, а виновные в их совершении лица – освобождены от административной ответственности, поскольку управление водителем, находящимся в состоянии опьянения, транспортным средством, являющимся источником повышенной опасности, существенно нарушает охраняемые общественные правоотношения независимо от роли правонарушителя, размера вреда, наступления последствий и их тяжести».

Для повышения эффективности назначения административных наказаний предполагает уточнение механизма освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения. Мы полагаем, что статью 2.9 КоАП РФ целесообразно дополнить частью 2 в следующей редакции: «Малозначительным признается совершение административного правонарушения впервые при отсутствии причинения

вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни или здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имущественного ущерба, а также при отсутствии обстоятельств, отягчающих административную ответственность».

Одной из существенных проблем, которые возникают в связи с назначением административного наказания, является отсутствие возможности назначения наказания ниже низшего предела. Такой механизм предусмотрен в отношении наказаний за преступления в соответствии с частью 1 статьи 64 УК РФ, где установлено, что при наличии исключительных обстоятельств, связанных с целями и мотивами преступления, ролью виновного, его поведением во время или после совершения преступления, и других обстоятельств, существенно уменьшающих степень общественной опасности преступления, а равно при активном содействии участника группового преступления раскрытию этого преступления наказание может быть назначено ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК РФ, или суд может назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрен этой статьей, или не применить обязательный вид наказания, предусмотренный в качестве обязательного. Схожий механизм установлен статьей 66 УК РФ, которая применяется при назначении наказания за неоконченное преступление.

В настоящее время размер административных наказаний, особенно применяемых в сфере экономики, достаточно высок и влечет наступление существенных правоограничений. При этом следует учитывать, что отсутствие уголовной ответственности юридических лиц в настоящее время компенсируется административной ответственностью. В этой связи вполне закономерным видится правовая позиция Конституционного Суда РФ, которая нашла отражение в пункте 3 резолютивной части Постановления от 17 января 2013 № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт», в соответствии с которой впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации, может быть снижен (курсив наш. – Н. М.) антимонопольным органом или судом на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

В дальнейшем это положение получило свое развитие в Постановлении Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики». В пункте 2 резолютивной части данного постановления было отмечено, что впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации

об административных правонарушениях подлежащих изменению размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотренные частью 1 статьи 7.3, частью 1 статьи 9.1, частью 1 статьи 14.43, частью 2 статьи 15.19, частями 2 и 5 статьи 15.23.1 и статьей 19.7.3 КоАП Российской Федерации, а равно иные административные правонарушения, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен судом ниже низшего предела (курсив наш. – Н. М.), предусмотренного для юридических лиц соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

В этой связи статью 4.1 КоАП РФ следует дополнить частью 6 следующего содержания. «При наличии исключительных обстоятельств, с учетом роли лица, совершившего административное правонарушение, его поведением во время и после совершения административного правонарушения, и других обстоятельств, существенно уменьшающих степень общественной опасности административного правонарушения, административное наказание может быть назначено ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса, или суд может назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрен этой статьей, или не применить дополнительный вид административного наказания».

Высказанные в статье предложения направлены на повышение эффективности института административной ответственности, позволят сделать назначаемые наказания более понятными для населения, повысят авторитет правоприменителей. Автор понимает, что отдельные положения статьи носят дискуссионный характер и в этой связи они могут выступить в качестве

факторов актуализирующих дискуссию по заявленной теме.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учебное пособие. Свердловск: Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
2. Кузьмичева Г. А., Калинин Л. А. Административная ответственность: учебное пособие. Нормативные акты. М.: Юриспруденция, 2000. 464 с.
3. Круглов В. А. Административная ответственность: общие положения. Минск, 2004. 160 с.
4. Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. М.: Норма, 2004. 448 с.
5. Серков П. П. Административная ответственности в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 480 с.
6. Стахов А. И. Административная ответственность: учебное пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 111 с.
7. Телегин А. С. Административная ответственность по законодательству Российской Федерации: учебное пособие. Пермь: НОУ «Западно-Уральский институт экономики и права, 2005. 175 с.
8. Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Конины. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. 188 с.
9. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 № 244-О «По жалобам граждан А. И. Косика и Т. Ш. Кенчадзе на нарушение их конституционных прав положениями абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением».

THE IMPOSITION OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENTS: PROBLEMS OF NORMATIVE LEGAL REGULATION AND PRACTICE OF REALIZATION

© 2014

N.V. Makareyko, candidate of law science, doctoral candidate of Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia, Nizhny Novgorod (Russia)

Annotation: Administrative responsibility plays a leading role in ensuring public order and public security. Legitimacy and effectiveness of the implementation of administrative responsibility dictates the choice and implementation of administrative punishment. The existing mechanism of administrative punishment requires legislative changes.

Keywords: administrative responsibility, administrative punishment, legal regulation.

УДК 34.1

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ОХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ РОССИЙСКОГО ПРАВА

© 2014

Н.А. Макарова, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры «Теории и истории государства и права»

Самарский юридический институт ФСИИ России, Самара (Россия)

Аннотация: На современном этапе развития российского общества и государства именно охранительная функция права может считаться приоритетным направлением правового воздействия. Вопрос о средствах охранительного воздействия российского права имеет большое теоретическое и практическое значение. Одним из таких средств выступает юридическая ответственность. Автор статьи приходит к выводу, что эффективность охранительного воздействия российского права в одинаковой степени обусловлена двумя сущностными сторонами юридической ответственности: позитивной и негативной.

Ключевые слова: право, функция, охрана, воздействие, ответственность, средство, предупреждение.

Термин «средство», как правило, трактуется как «прием, способ действия для достижения чего-нибудь; орудие (предмет, совокупность приспособлений) для осуществления какой-либо деятельности» [1, с. 621]. Очевидно, что подобными «приспособлениями»,

позволяющими достичь поставленных целей, должна быть наделена не только производственная, но и юридическая, прежде всего, правоприменительная деятельность.

Право как сложное социальное явление призвано