

Тонков Вячеслав Евгеньевич,
судья Белгородского областного суда,
кандидат юридических наук, доцент
(Белгород, Россия)

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

Действующее законодательство об административных правонарушениях предусматривает широкий спектр видов наказаний, которые могут быть применены к лицам, совершающим соответствующие деликты.

Их исчерпывающий перечень содержится в статье 3.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Касаемо особенностей построения указанного перечня небезынтесным будет заметить, что до недавнего времени он был сформирован по общему принципу «от менее строгого к более строгому», который присущ карательному диапазону уголовных наказаний.

Вместе с тем, постепенное его расширение посредством введения новых видов административных наказаний (обязательные работы, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения¹) привело к фактической утрате заложенного законодателем принципа поступательного ужесточения мер ответственности, предусмотренных приведенной нормой КоАП РФ. Очевидно, что степень административно-правового воздействия на нарушителя обязательных работ и запрета на посещение спортивных мероприятий намного мягче, нежели, к примеру, административного ареста.

Сравнение в этой части с уголовным законом демонстрирует, что здесь дополнение статьи 44 УК РФ «Виды наказаний» принудительными работами² никоим образом не сказалось на порядке выстраивания перечня наказаний.

В такой ситуации продемонстрированный в сфере законодательства об административных правонарушениях подход видится алогичным.

Вместе с тем, в рамках данной статьи хотелось бы затронуть некоторые вопросы назначения административного наказания с позиции обеспечения

¹ Федеральный закон от 08.06.2012 №65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Российская газета, №131, 09.06.2012.
Федеральный закон от 23.07.2013 №192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований». Российская газета, №161, 25.07.2013.

² Федеральный закон от 07.12.2011 №420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Российская газета, №278, 09.12.2011.

принципов справедливости и соразмерности мер государственного принуждения, применяемых за совершение административных правонарушений.

Согласно общим правилам, регламентированным в статье 4.1 КоАП РФ, административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с настоящим Кодексом. При этом учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность виновного (в случае привлечения к ответственности физического лица), имущественное, финансовое (при рассмотрении дела в отношении юридического лица) положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Разъясняя некоторые вопросы, возникающие у судов при применении КоАП РФ, Пленум Верховного Суда РФ отметил, что при решении вопроса о назначении вида и размера административного наказания судье необходимо учитывать, что КоАП РФ допускает возможность назначения административного наказания лишь в пределах санкций, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, поэтому судья не вправе назначить наказание ниже низшего предела, установленного санкцией соответствующей статьи¹.

В то же время, многолетняя судебная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, динамичная имплементация международно-правовых норм и активное внедрение в отечественный судопроизводственный оборот практики Европейского Суда по правам человека выявили достаточно обширный спектр противоречивых позиций в национальном законодательстве, в результате чего проиллюстрированный выше подход в определенной степени утратил свою актуальность.

В итоге этот вопрос, правда, применительно лишь к одному правонарушению (часть 5 статьи 19.8 КоАП РФ), стал предметом обсуждения на уровне высшего судебного органа конституционного контроля, который пришел к выводу, что указанная норма, предусматривающая во взаимосвязи с установленными правилами назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных им пределах – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (части 1 - 3) и 55 (часть 3), постольку, поскольку установленный этим положением зна-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 №5. Российская газета, №80, 19.04.2005.

чительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым – обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания¹.

Позднее изложенная правовая позиция была признана универсальной и распространена на любые категории дел об административных правонарушениях, однако исключительно в случаях, когда решается вопрос о назначении административного штрафа от 100 000 рублей².

Следуя выраженной Конституционным Судом РФ позиции, законодатель Федеральным законом №515 от 31.12.2014³ дополнил статью 4.1 КоАП РФ частями 2.2, 2.3, 3.2, 3.3, в соответствии с которыми при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица (имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица), судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, для должностных лиц – не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – не менее ста тысяч рублей. При этом размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан, должностных или юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.01.2013 №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». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.01.2013.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 №4-П. Там же, 27.02.2014.

³ Федеральный закон от 31.12.2014 №515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Там же, 31.12.2014.

Надо сказать, что эти новеллы стали, на наш взгляд, революционными и ознаменовали переход на качественно иной уровень понимания и применения общих начал назначения административного наказания.

Однако не только чрезмерными штрафными санкциями при отсутствии у правоприменителя возможности их корректировать в зависимости от индивидуальных обстоятельств административного разбирательства ограничивается проблема соблюдения принципа справедливости наказания и иных его критериев.

Статья 3.10 КоАП РФ называет такой вид административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

По своему содержанию это административное наказание неимущественного характера, устанавливаемое только КоАП РФ, направленное на ограничение личных прав граждан (свободы передвижения), которое может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания¹.

Санкции целого ряда статей КоАП РФ предусматривают административное выдворение. При этом в некоторых санкциях (части 2 статей 6.8, 6.9, 6.13, 6.16.1, части 3, 4 статьи 6.21, части 1.1, 3, 4 статьи 18.8, части 2, 3 статьи 18.10, части 3 статей 20.20, 20.25 КоАП РФ) назначение этого вида дополнительного наказания оговорено безальтернативно, в других (часть 2 статьи 18.1, часть 1.1 статьи 18.2, часть 2 статьи 18.4, части 1, 2 статьи 18.8, часть 1 статьи 18.10, часть 1 статьи 18.11, часть 2 статьи 18.17, части 1, 3 статьи 19.27 КоАП РФ) – оставлено на усмотрение правоприменителя.

Что касается первой группы деликтов, в полной мере согласимся с тем, что «категоричность законодательных предписаний в части административного выдворения, усиленная общими требованиями, регламентирующими выбор вида и размера наказания (прежде всего положениями части 1 статьи 4.1 КоАП РФ), создает вполне очевидный повод задуматься о перспективах назначения справедливого наказания, адекватного последствиям правонарушения, а также о возможности обеспечить баланс публичных и частных интересов в делах с участием иностранных граждан или лиц без гражданства, обремененных семейными связями. Последний аспект принципиален еще и потому, что в системе действующего правового регулирования высылка, сама по себе являющаяся крайней формой вмешательства в право на уважение семейной жизни, влечет и установление пятилетнего запрета на въезд виновного лица в Российскую Федерацию (подпункт 2 части 1 статьи 27 Федерально-

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.

го закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»¹.

Анализ практики административного выдворения показывает разноплановость способов судебного толкования обязательности санкционного диапазона с позиции соблюдения общих правил назначения административного наказания.

Все чаще суды в одностороннем порядке отказываются следовать, казалось бы, категоричным предписаниям части 1 статьи 4.1 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, где административное выдворение предусмотрено в качестве обязательного наказания.

Мотивы принимаемых в этой части решений сводятся к следующему.

В силу части 2 статьи 1.1 КоАП РФ данный кодекс основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах РФ.

Назначение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, такой меры ответственности, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Статьей 7 Международного пакта от 16 декабря 1966 года о гражданских и политических правах установлено, что никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению или наказанию.

Согласно статье 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод к бесчеловечному обращению или наказанию относятся случаи, когда в результате такого обращения или наказания человеку могут быть причинены реальный физический вред либо глубокие физические или психические страдания. Унижающим достоинство обращением или наказанием признается, в частности, такое обращение или наказание, которое вызывает у лица чувство страха, тревоги и собственной неполноценности.

Исключая из судебных решений по одному из дел об административных правонарушениях указание на назначение административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ, Верховный Суд РФ отметил, что при назначении привлекаемому наказанию судьей в соответствии

¹ Ефименко Е.А. Административное выдворение: законодательные нормы и реалии правоприменения (на основе практики Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции) // Журнал конституционного правосудия. 2015. №4. С. 14 - 21.

с положениями статьи 4.1 КоАП РФ учтено, что по месту жительства он характеризуется удовлетворительно, привлекался к уголовной ответственности, в отношении него неоднократно рассматривался вопрос на Совете общест-венности при администрации городского поселения, в связи с чем судья счел необходимым назначить административное наказание в виде админи-стративного ареста с административным выдворением за пределы РФ.

Вместе с тем, в ходе производства по делу привлекаемый заявлял, что в России он находится с несовершеннолетнего возраста, является лицом без гражданства, на территории Украины, где родился и проживал до 1993 года, в настоящее время идут боевые действия, и выдворение повлечет реальную угрозу и опасность его жизни.

Данный довод признан обоснованным.

Кроме того, как указал Верховный Суд РФ, в силу положений статьи 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и обще-ственного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предот-вращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нрав-ственности или защиты прав и свобод других лиц.

Из материалов дела следует, что в РФ проживает мать привлекаемого, являющаяся гражданкой РФ.

В соответствии с подпунктом 2 статьи 27 Федерального закона от 15 ав-густа 1996 года «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Рос-сийскую Федерацию» въезд в РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если в отношении иностранного граж-данина или лица без гражданства вынесено решение об административном выдворении за пределы РФ, - в течение пяти лет со дня такового, что не ис-ключает вмешательства со стороны государства в осуществление права на уважение семейной жизни.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, сформулиро-ванной в Постановлении от 15 июля 1999 года №11-П, конституционными требованиями справедливости и соразмерности предопределяется дифферен-циация публично-правовой ответственности в зависимости от тяжести соде-янного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонару-шителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуа-лизацию при применении тех или иных мер государственного принуждения. В развитие данной правовой позиции Конституционный Суд РФ в Постанав-

лении от 27 мая 2008 года №8-П указал, что меры, устанавливаемые в уголовном законе в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате преступного деяния, с тем, чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного наказания совершенному преступлению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от преступных посягательств.

Приведенные правовые позиции могут быть, как выразился Верховный Суд РФ, распространены и на административную ответственность, сославшись при этом и на вышеупомянутое Постановление от 14 февраля 2013 года №4-П.

Резюмируя, была констатирована возможность назначения лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, административного наказания, не предусмотренного санкцией соответствующей статьи¹.

В этой связи, глубоко разделяя мнение Е.А. Ефименко, отметим, что «перспективы нарушения права на уважение семейной жизни административным выдворением делают одним из наиболее остро стоящих вопрос о способах обоснования отказа от его назначения в условиях недостаточности средств индивидуализации административных санкций, усугубляемой как спецификой дел, так и особенностями этого вида наказания. Впрочем, как свидетельствует практика, предвосхищаемая справедливость принимаемого решения зачастую рассматривается судами как повод поступиться чистотой процессуальных форм»².

Изложенное, с учетом сходства юридической природы уголовной и административной ответственности, непрекращающейся «миграции» составов тех или иных правонарушений из Уголовного кодекса в КоАП РФ и наоборот, выводит на повестку вопросы законодательной регламентации возможности для субъекта правоприменения лавировать при назначении наказания не только в рамках конкретной санкции статьи КоАП РФ с учетом положений его части 1 статьи 4.1, но и в исключительных случаях – рассматривать весь санкционный диапазон, предусмотренный статьей 3.2 КоАП РФ, в том числе по примеру статьи 64 УК РФ иметь право не применять дополнительное наказание, предусмотренное в качестве обязательного.

¹ См.: постановление Верховного Суда РФ от 16.02.2015 №57-АД15-1.

² Ефименко Е.А. Там же.

Заметим, что предложения по синхронизации правил назначения административного наказания с уголовным законом в части расширения границ усмотрения должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, регулярно высказываются в периодике¹, однако этот вопрос пока не разрешен законодателем, предпочитающим кардинальным переменам поэтапное смягчение упомянутых правил.

Тонкова Светлана Васильевна,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Юридического института НИУ «БелГУ»
кандидат юридических наук,
(Белгород, Россия)

ПРАВОТВОРЧЕСТВО И СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО

Говоря о современном государстве, следует уделить особое внимание такому понятию, как правотворческий процесс и этапам его формирования, потому что правотворчество – это не только важнейшее направление деятельности любого государства и основной элемент механизма правового регулирования, а также завершающая стадия формирования права.

Ведь всегда правотворчество определяет объем и виды правовых средств, использование которых закладывает режим оптимальности как самого правотворчества, так и других юридических форм государственно-властной деятельности, определяет восприятие нормативной базы правового регулирования, ее доступность массовому сознанию людей, удобство в поиске нормативной информации и использование правовых установлений для достижения оптимального соотношения личного блага и интересов государства.

Противоречия общественных интересов возникают из-за дисбаланса социальной среды, поэтому от правотворчества зависит оптимальный алгоритм достижения законности и правопорядка.

В теории права выделяют два крупных социальных процесса:

- происхождение или возникновение права;

¹ См., например: Гаджиев Г.А. Конституционные основы юридической ответственности и конституционно-правовая ответственность // Журнал российского права. 2014. №1. С. 7 – 15; Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. №2. С. 16 – 22; Селезнев В.А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. №11. С. 121 – 130; Тарибо Е.В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях: актуальные проблемы // Журнал конституционного правосудия. 2014. №5. С. 32 - 38.