

## **Замечания к проекту федерального закона № 703192-6 "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)".**

В отсутствие необходимого обоснования в пояснительной записке к законопроекту из перечня задач законодательства об административных правонарушениях исключена задача защиты личности, которая в действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) имеет приоритетное значение. Наряду с этим исключены задачи охраны санитарно-эпидемиологического благополучия населения, общественной безопасности, собственности.

К полномочиям Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление административной ответственности за грубые административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную нравственность, которые исходя из содержания пункта 7 части 1 статьи 1.3 законопроекта могут быть предусмотрены не только нормативными правовыми актами федерального уровня, но и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В то же время к полномочиям субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление административной ответственности за административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, которые исходя из содержания пункта 1 части 1 статьи 1.4 законопроекта могут быть предусмотрены нормативными правовыми актами федерального уровня.

Названные положения порождают неопределенность в вопросе разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования административной ответственности.

Пункт 10 части 1, пункт 4 части 2 и пункт 8 части 2 статьи 1.3 законопроекта охватывают содержание соответственно пункта 12 части 1, пункта 5 части 2 и пункта 9 части 2 (относительно критериев, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование) указанной статьи.

Содержание частей 2 - 4 статьи 1.4 законопроекта противоречит части 4 статьи 1.1 законопроекта, согласно которой правовое регулирование вопросов, отнесенных законопроектом к полномочиям субъектов Российской Федерации, должно осуществляться в субъекте Российской Федерации единым законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статьей 17 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлен перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного

значения, к которым полномочия, предусмотренные статьей 1.5 законопроекта, не относятся.

Статьей 86 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что расходные обязательства муниципального образования, связанные с выполнением переданных полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации.

В этой связи представляется целесообразным название статьи 1.5 законопроекта дополнить словами ", передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации".

Нуждается в уточнении правило о действии законодательства об административных правонарушениях в пространстве, сформулированное в части 3 статьи 1.7 законопроекта. Указанное положение законопроекта допускает расширительное толкование, позволяющее сделать вывод о возможности привлечения к административной ответственности в соответствии с КоАП иностранного лица, совершившего за пределами Российской Федерации деяние, признаваемое в Российской Федерации административным правонарушением, в случае, если в результате совершения такого деяния причинен вред охраняемым законодательством Российской Федерации общественным отношениям, вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующего международного договора Российской Федерации.

Буквальное толкование части 3 статьи 1.7 законопроекта может означать необходимость возбуждения дела об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина, совершившего за пределами территории Российской Федерации деяние, образующее состав административного правонарушения, предусмотренного КоАП.

В соответствии с частью 2 статьи 2.1 законопроекта административная ответственность состоит в официальном порицании от имени государства физического или юридического лица путем применения к нему административного наказания морального, личного, имущественного или организационного характера. Выделение административных наказаний морального и личного характера не находит обоснования в пояснительной записке к законопроекту и представляется терминологически некорректным.

Часть 3 статьи 2.1 законопроекта воспроизводит содержание одного из основополагающих общетеоретических принципов юридической ответственности, в связи с чем представляется излишней.

Кроме того, представляется нелогичным расположение статьи, закрепляющей понятие административного правонарушения (статья 3.1 законопроекта), после общих положений об административной ответственности (статья 2.1 законопроекта).

Принцип презумпции невиновности, предусмотренный статьей 2.3 законопроекта, не содержит исключений, установленных примечанием к статье 1.5 КоАП.

Кроме того, исключение из принципа презумпции невиновности положения, согласно которому лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина, представляется необоснованным, а статья 2.2 законопроекта - излишней.

Представляется, что положение части 3 статьи 2.4 законопроекта, раскрывающее содержание принципа законности, не может допускать каких-либо исключений.

Предлагаемая дифференциация категорий административных правонарушений основывается на использовании таких оценочных понятий, как "вредные последствия", "существенные вредные последствия", "значительный вред" и т.п., определение которых в законодательстве Российской Федерации не содержится.

Учитывая, что в законопроекте не содержится формально определенных признаков, позволяющих разграничить административные правонарушения по категориям, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении в статье 3.2 законопроекта перечня только грубых административных правонарушений.

В этой связи необходимо учитывать неоднократно высказанную позицию Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 20 апреля 2009 г. № 7-П, от 6 декабря 2011 г. № 27-П, от 29 июня 2012 г. № 16-П и др.), о необходимости формальной определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; законоположения, не отвечающие указанным критериям, порождают противоречивую судебную практику, создают возможность их неоднозначного истолкования и произвольного применения.

Предлагаемые в частях 1 и 2 статьи 3.3 законопроекта определения длящегося и продолжаемого административного правонарушения весьма сходны. "Длительное непрекращающееся невыполнение обязанностей" фактически означает "бездействие", и в этом смысле длящееся и продолжаемое административное правонарушение тождественны. В свою очередь, "продолжаемое" административное правонарушение невозможно отличить от "неоднократного", которое определяется законопроектом как совершение "не менее двух раз однородного административного правонарушения" (части 2 и 4 статьи 3.3 законопроекта).

Исходя из содержания статей 3.5 и 3.17 законопроекта для определения физического либо психического принуждения лица, привлекаемого к административной ответственности, его неменяемости потребуется проведение соответствующего исследования (экспертизы), что, в свою очередь, может

повлечь необходимость выделения средств федерального бюджета, в связи с чем необходимо учитывать положения статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Частью 1 статьи 3.7 законопроекта предусматривается, что в исключительных случаях административной ответственности подлежат граждане, достигшие возраста четырнадцати лет. Однако указание на такие исключительные случаи отсутствует. В то же время в статье 20 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК) приведен исчерпывающий перечень составов преступлений, за совершение которых ответственность наступает с четырнадцатилетнего возраста. Кроме того, для снижения возраста административной ответственности до четырнадцати лет необходимо обоснование с учетом анализа правоприменения, но в пояснительной записке такие данные не приведены.

В статье 3.9 законопроекта устанавливаются особенности административной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, граждан, замещающих должности правоохранительной службы, и лиц, имеющих специальные звания. При этом частично воспроизводится действующее правило в части указания на то, что такие лица за совершение ряда административных правонарушений несут дисциплинарную ответственность, а за иные административные правонарушения несут административную ответственность как граждане. Действующая норма, сформулированная в части 2 статьи 2.5 КоАП, представляется более точной, поскольку военнослужащие и лица, имеющие специальные звания, могут нести административную ответственность не только как граждане, но и как должностные лица.

Кроме того, согласно статье 19 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в статье 7 данного Федерального закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

Соответствующий федеральный закон до настоящего времени не принят, в связи с чем неясно, о каких именно гражданах, замещающих должности правоохранительной службы, идет речь.

Следует также отметить, что согласно перечню актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием законопроекта, статья 2.5 КоАП, содержащая в целом аналогичные статье 3.9 законопроекта положения, не подлежит признанию утратившей силу.

Слова "за совершение административного правонарушения" в части 2 статьи 3.16 законопроекта представляются излишними, поскольку наличие обстоятельств, предусмотренных проектируемой частью 1 статьи 3.16 исключают вину лица в совершении административного правонарушения,

следовательно, состав административного правонарушения при наличии таких обстоятельств отсутствует.

К обстоятельствам, исключаящим вину лица в совершении административного правонарушения, пунктом 3 части 1 статьи 3.16 законопроекта предлагается отнести совершение деяния, содержащего признаки административного правонарушения, при выполнении письменных разъяснений по вопросам применения законодательства и (или) подзаконных нормативных правовых актов, данных лицу, привлекаемому к административной ответственности, либо неопределенному кругу лиц уполномоченным органом государственной власти (уполномоченным должностным лицом этого органа) в пределах его компетенции.

Однако оценка законности "разъяснений законодательства" со стороны федеральных органов исполнительной власти и соответствие федеральному законодательству принимаемых ими подзаконных нормативных правовых актов не относится к предмету регулирования законодательства об административных правонарушениях. Рассмотрение указанных вопросов осуществляется по правилам административного судопроизводства в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Без достаточного обоснования в пояснительной записке к законопроекту увеличивается количество видов административных наказаний, в частности, вводятся исправительные работы (при сохранении обязательных работ), административный запрет на посещение публичных, спортивных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров.

Как следует из финансово-экономического обоснования к законопроекту, реализация законопроекта не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета. Вместе с тем принятие законопроекта может потребовать дополнительных бюджетных расходов на реализацию механизма наложения новых видов административных наказаний, в связи с чем необходимо учитывать положения статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В статье 4.7 законопроекта по каждой категории административных правонарушений (грубые, значительные, менее значительные) указаны предельные размеры административных штрафов для граждан, индивидуальных предпринимателей, должностных и юридических лиц.

Установленные данной статьей размеры административных штрафов, многократно превышающие минимальный размер уголовного штрафа, влекут нарушение взаимосвязи уголовной и административной ответственности, что не соответствует принципам соразмерности и справедливости назначения наказаний за неопасные административные правонарушения и за общественно опасные преступления.

Кроме того, проектируемые предельные размеры административных штрафов для должностных лиц по каждой категории административных правонарушений превышают предельные размеры административных штрафов для индивидуальных предпринимателей, что противоречит действующему подходу к формированию размеров административных штрафов для указанных категорий субъектов административных правонарушений.

Статья 4.11 законопроекта предусматривает возможность назначения ряда административных наказаний, заключающихся в ограничении значимых для граждан Российской Федерации конституционных прав и свобод, предусмотренных, в частности, статьями 27 и 31 Конституции Российской Федерации. Установление такого рода наказаний нуждается в дополнительном обосновании с учетом положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Кроме того, административный запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров может в определенных ситуациях иметь жизненно важные последствия для гражданина, учитывая, что в ряде случаев воздушный транспорт может быть единственным возможным средством передвижения.

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

Статья 4.9 законопроекта, касающаяся конфискации орудия или предмета административного правонарушения, не предусматривает исключения, предусмотренного частью 4 статьи 3.7 КоАП, что не соответствует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в абзаце втором пункта 5 Постановления от 25 апреля 2011 г. № 6-П.

Части 3 и 5 статьи 4.16 законопроекта противоречат друг другу в части установления перечня лиц, уполномоченных назначать административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Включение в перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, "участие в соглашении либо в совершении согласованных действий, образующих состав административного правонарушения, лицом, которое не является организатором таких соглашений либо согласованных действий" (пункт 9 части 1 статьи 5.2 законопроекта) представляется необоснованным, поскольку указанные условия не свидетельствуют об

очевидной необходимости отнесения их к основаниям смягчения административного наказания для соответствующего субъекта административного правонарушения.

Определенный в частях 2 - 4 статьи 5.4 законопроекта унифицированный способ расчета размера административного штрафа противоречит части 1 указанной статьи, поскольку фактически исключает возможность назначения административного наказания, исходя из внутреннего убеждения судьи либо должностного лица, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении, с учетом таких обстоятельств, как характер противоправного действия (бездействия), имущественное положение физического лица, привлекаемого к административной ответственности, и его семьи, наличия у физического лица, привлекаемого к административной ответственности, заработной платы или иного дохода, имущественного и финансового положения юридического лица, привлекаемого к административной ответственности.

Часть 3 статьи 5.11 законопроекта предусматривает исключение из действующего положения возможности назначения административного наказания ниже низшего предела, что не соответствует правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 5 Постановления от 25 февраля 2014 г. № 4-П.

По законопроекту имеются также замечания юридико-технического характера.

Законопроект состоит из пяти глав, образующих Общую часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Глава 5 действующей редакции КоАП относится к Особенной части и включает в себя статьи, содержащие составы административных правонарушений, посягающих на права граждан.

Законопроект допускает дублирование нормативных положений с аналогичным содержанием. Так, например, положения статьи 3.2 законопроекта в части установления видов и размеров административных наказаний, которые могут быть назначены за административные правонарушения в зависимости от их категории, дублируют положения статей главы 4 законопроекта, в которой аналогичные положения изложены в ином порядке. Содержание части 2 статьи 2.9 законопроекта полностью дублирует содержание части 4 статьи 5.1 законопроекта.

В законопроекте допущены юридико-технические ошибки оформления наименований отдельных структурных единиц законопроекта. Так, наименование главы 1 законопроекта полностью совпадает с наименованием статьи 1.1.

В части 2 статьи 1.5 законопроекта следует исключить дублирование слов "по согласованию".

Перечень нормативных правовых актов, за нарушение положений которых наступает административная ответственность, предусмотренный частью 1 статьи 2.1 законопроекта, нуждается в уточнении.

Отсылочные нормы, указанные в пункте 1 части 2 статьи 1.3, пункте 1 части 1 и пункте 1 части 2 статьи 1.4, подлежат уточнению.

В части 1 статьи 5.13 законопроекта используется термин "таможенное законодательство Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС". Вместе с тем следует учитывать, что с 1 января 2015 г. деятельность Евразийского экономического сообщества прекращена в связи с вступлением в силу Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.).