Пенологические аспекты условий наступления административной ответственности

ДЕРЮГА Николай Николаевич, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного филиала Российского университета правосудия, доктор юридических наук, профессор

Россия, 680014, г. Хабаровск, Восточное ш., 49

E-mail: derjuga@mail.ru

ДЕРЮГА Артем Николаевич, профессор кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

Россия, 680020, г. Хабаровск, Казарменный пер., 15

E-mail: derjuga@mail.ru

Количество совершаемых административных правонарушений в Российской Федерации остается стабильно высоким. Традиционные способы противодействия при помощи ужесточения административно-правовых санкций приносят временный результат.

Целью исследования является критическое переосмысление норм Общей части КоАП РФ, устанавливающих общие условия привлечения к административной ответственности и освобождения от нее, и предложение поправок в законодательство для повышения реализации принципа справедливости применения административного наказания, а значит и его эффективности. Авторы обращают внимание научной общественности на развитие нового научного направления — административной пенологии, предметом которой является эффективность административных наказаний. Задачами исследования является анализ норм КоАП РФ, устанавливающих общие условия привлечения и освобождения от административной ответственности, соответствующей судебной практики и выявление проблемы в правовом регулировании рассматриваемого института права.

Методологическую основу исследования составили: методы диалектики как общенаучного метода познания, а также частнонаучные методы (сравнительно-правовой, технико-юридический, формально-логический) в их различном сочетании.

В результате данного исследования предлагаются изменения и дополнения в нормы Общей части КоАП РФ, способные повысить их эффективность. В частности, предлагается установить более мягкое административное наказание в отношении виновных должностных лиц, занимающих должность менее года. Критикуется законодательное закрепление уменьшения административных штрафов в случае их оперативной уплаты. Предлагается установить конкретные критерии оценки малозначительности совершенного административного правонарушения.

Ключевые слова: административная пенология, административное правонарушение, административная ответственность, административное наказание, административная деликтология.

Для цитирования: Дерюга Н. Н., Дерюга А. Н. Пенологические аспекты условий наступления административной ответственности // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 105—112. DOI: 10.12737/jrl.2020.045

Penological Aspects of the Conditions for the Onset of Administrative Liability

N. N. DERYUGA, Far Eastern Branch, Russian State University of Justice, Khabarovsk 680014, Russian Federation

E-mail: derjuga@mail.ru

A. N. DERYUGA, Far Eastern Law Institute, Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Khabarovsk 680020, Russian Federation

E-mail: derjuga@mail.ru

The number of administrative offenses committed in the Russian Federation remains consistently high. Traditional methods of counteraction by tightening administrative and legal sanctions bring temporary results.

The aim of the study is critical reconsideration of the norms of the general part of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation which establishes general conditions for bringing to administrative responsibility and exemption from it, suggestions for changes and additions to the relevant legislation in order to increase the implementation of the principle of fairness of administrative punishment hence its effectiveness. The author tried to draw the attention of the scientific community to the development of a new scientific direction — administrative penology, the subject of which is the effectiveness of administrative penalties. Objectives of the study is the analysis of norms of the administrative code, which sets out the general conditions of engagement and release from administrative responsibility, the relevant judicial practice and to identify problems in the law regulating surrogacy law.

The methodological basis of the research is based on the following methods: dialectics as a general scientific method of knowledge, as well as private scientific methods: comparative legal, technical-legal, formal-logical in their various combinations.

As a result of this study, changes and additions to the norms of the general part of the Russian Code of Administrative Offenses are proposed, according to the authors, which can increase their effectiveness. In particular, it is proposed to make changes to the norms, establishing a more lenient administrative punishment for guilty officials who hold office for less than a year. The author criticizes the legislative consolidation of the reduction of administrative fines in case of their prompt payment. It is proposed to establish specific criteria for assessing the insignificance of the committed administrative offense.

Keywords: administrative penology, administrative offense, administrative responsibility, administrative punishment, administrative delictology.

For citation: Deryuga N. N., Deryuga A. N. Penological Aspects of the Conditions for the Onset of Administrative Liability. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 4, pp. 105—112. DOI: 10.12737/jrl.2020.045 (In Russ.)

При обсуждении вопроса общих правил наступления административной ответственности, как правило, рассматриваются признаки и элементы состава административного правонарушения. Вместе с тем, не оспаривая их первичность, в эти условия входит гораздо большее количество правовых требований. Их установление законом необходимо для более точного определения меры юридической ответственности в обстоятельствах конкретного административного правонарушения. Такая цель ставится перед законом и правоприменителем в силу необходимости решить главную задачу — предупредить совершение новых административных правонарушений как правонарушителем, так и другими лицами. К достижению этого результата лежит путь выбора максимально справедливой меры административной ответственности, причем со стороны и правонарушителя, и окружающих граждан.

Такая филигранная настройка конечного юридического решения строится на применении непростого правового механизма, состоящего из группы правовых норм, которые устанавливают: 1) правовые дефиниции, закрепляющие признаки и юридический смысл института административной ответственности (ст. 2.1, 3.1 КоАП РФ); 2) общие условия привлечения и освобождения от административной ответственности (ст. 2.3—2.9, 24.5 КоАП РФ); 3) виды и размеры административных наказаний (ст. 3.2, 3.4—3.14 КоАП РФ); 4) правила (ограничения) и сроки при назначении административных наказаний (ст. 3.3, ч. 6 ст. 3.5, ч. 2 и 4 ст. 3.7, ч. 3 и 4 ст. 3.8, ч. 2 и 3 ст. 3.9, ч. 3 ст. 3.10, ч. 3 ст. 3.13, ст. 4.1—4.6, 4.8 КоАП РФ); 5) санкции правовых норм (нормы Особой части КоАП РФ); 6) порядок исполнения административного наказания (ст. 31.5, 31.9, гл. 32 КоАП РФ).

Их целенаправленное изучение и корректировка связаны с новым научным направлением — административной пенологией, предмет которой направлен на поиск эффективности административного наказания.

Не умаляя значимости всех указанных элементов, рассмотрим лишь один из них — второй. Интерес к этой группе норм связан с тем, что она является базовой при установлении общих правил правосубъектности лиц, совершивших противоправное деяние, позволяет правоприменителю на основе социально-биологических и юридических признаков нарушителя, а также качества и мотива его противоправного поведения установить для этих лиц привилегии или дополнительные ограничения. Учет этих признаков влияет на юридические решения в широком диапазоне — от полного отказа в применении административного наказания до его кумуляции с дисциплинарным.

Как отмечено, к этой группе следует отнести нормы КоАП РФ, предусматривающие: возраст наступления и особенности привлечения к административной ответственности отдельных категорий лиц (ст. 2.3—2.6.2 КоАП РФ); условия освобождения физических и юридических лиц от административной ответственности (ст. 2.5, 2.7—2.9, 24.5 КоАП РФ).

Административно-пенологический интерес к указанной группе норм состоит в рассмотрении закрепленных законом минимального возраста физических лиц, по достижении которого они способны в полной мере оценивать свои поступки, в том числе административные правонарушения, а также особенностей социально-профессионального статуса отдельных категорий физических и юридических лиц, влияющего на решение о привлечении к административной ответственности.

По мнению законодателя, у большинства несовершеннолетних, достигших 16 лет, уже сформирована

внутренняя готовность осознавать свою вину, закономерность расплаты за совершение противоправного проступка (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ).

Вместе с тем с учетом не сформированных до конца устойчивых внутренних установок, а также под воздействием негативных внешних обстоятельств деликтоспособные несовершеннолетние могут совершить административные правонарушения, полностью не осознавая (ни сразу, ни потом) свою вину. Очевидно, применение административного наказания в таких ситуациях, без учета соответствующих обстоятельств, малоэффективно, а в иных случаях может навредить¹.

В связи с этим законодатель наделил правоохранительные органы правом освобождать от административной ответственности деликтоспособных несовершеннолетних, заменяя административные наказания мерами общественно-воспитательного воздействия². Разнообразие жизненных ситуаций (конкретных обстоятельств дела и данных о виновном несовершеннолетнем), способных обусловить административно-деликтное поведение несовершеннолетних, законом не уточняется, что дает возможность правоохранительным органам в каждом конкретном деле самостоятельно признавать либо не признавать их наличие (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ). Важно подчеркнуть, что такие полномочия предоставлены лишь ко-

¹ См.: Дерюга А. Н., Дерюга Н. Н. Правовой контур административной пенологии: проблемы современного состояния // Административное право и процесс. 2018. № 2. С. 4—14.

² См. ст. 12 КоАП РФ, п. 5 ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», ст. 12 Закона Хабаровского края от 1 октября 2003 г. № 142 «О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Хабаровском крае».

миссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2 КоАП РФ), в состав которых входят представители разных социально-образовательных государственных и муниципальных структур, обладающие педагогическим образованием и (или) опытом работы с несовершеннолетними.

Очевидно, с момента обжалования решения таких комиссий и передачи дела в суд профессиональная линия ювенальной юстиции заканчивается, возобновляясь лишь в том случае, если судья сочтет необходимым участие в деле соответствующих экспертов.

Противоположную позицию занимает закон в отношении должностных лиц, совершивших административные правонарушения (ст. 2.4 КоАП РФ). Так как привлечение к административной ответственности физических лиц в статусе должностных напрямую связано с нарушениями ими тех правил и норм, которые они по занимаемой должности должны соблюдать (исполнять) или в силу административно-командных функций контролировать их соблюдение (исполнение), вина таких лиц в связи с профессиональным осознанием содеянного считается более глубокой.

Вместе с тем закон не учитывает важную деталь — опыт профессиональной деятельности по занимаемой должности. На наш взгляд, он имеет особое значение при определении степени вины, а значит, реализации принципа справедливости при выборе вида и размера назначаемого наказания к должностным лицам, имеющим небольшой стаж в должности.

В этом смысле интересен опыт урегулированных законом дисциплинарных правоотношений. Так, согласно ч. 8 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности

и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска. На основании ч. 2 ст. 33 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится один раз в четыре года. В случае назначения сотрудника на другую должность в органах внутренних дел его аттестация проводится не ранее чем через один год после назначения.

Причастность указанных правоотношений к предмету настоящего исследования видится в их аналогии. Ведь прохождение аттестации государственных служащих осуществляется в целях определения соответствия замещаемой должности в государственных органах, и прямое указание на промежуток времени, до истечения которого этого делать нельзя, говорит о возможной неготовности государственного служащего к полноценному выполнению своих обязанностей в силу объективных причин, прямо установленных в законе.

Следуя этой логике, способность соблюдать (требовать соблюдения) административные правила и нормы, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, лицом, впервые или с большим перерывом занявшим соответствующую должность, также неполноценна. Очевидно, что соблюдать административные правила и нормы необходимо, и смена лиц на соответствующих должностях не должна снижать эффективность их защитных функций. Это означает, что даже временно отменять административную ответственность за нарушения требований закона нельзя. Однако, учитывая размеры санкций в отношении должностных лиц, которые обычно

в 10 раз превышают санкции за аналогичные правонарушения, совершенные физическими лицами, целесообразно предусмотреть более мягкую административную ответственность в отношении тех должностных лиц, которые занимают должность менее одного года.

При рассмотрении административной ответственности особых субъектов административного правонарушения (ст. 2.5 КоАП РФ) с точки зрения административной педологии обратит внимание на практику применения дисциплинарной и административной ответственности за одно и то же противоправное деяние. Несмотря на кажущийся запрет, такое возможно, и судебная практика тому подтверждение³.

Это относится к тем административным и дисциплинарным правонарушениям, юридические признаки которых совпадают, кроме одного — разных объектов посягательства, охраняемых нормами КоАП РФ и федеральными законами, предусматривающими дисциплинарную ответственность.

Отвечает ли это принципу справедливости? С формальной точки зрения, когда в противоправном деянии выявляются признаки состава дисциплинарного и административного правонарушения, — да. В этом случае субъект соответствующих правонарушений выступает как формально необходимая единица для правильной юридической оценки совершенного деяния. А если посмотреть на ситуацию с другой стороны, рассматривая субъекта правонарушения не как элемент юридического состава, а как живого человека, к которому за одно совершенное противоправное деяние применяются административная и дисциплинарная санкции, — нет.

Следуя аналогии и такому же формальному подходу, проверки

контрольно-надзорных государственных и муниципальных органов по их окончании должны быть увенчаны «шлейфом» протоколов об административных правонарушениях, а следовательно, и соответствующим количеством постановлений. Однако это не всегда так. Проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заканчиваются соответствующим актом, где указываются обнаруженные нарушения, и если они охватываются одним составом административного правонарушения, составляется лишь один протокол. Таким образом, множественность разных по времени и месту нарушений, например санитарных, противопожарных или бухгалтерско-учетных правил, объединяются в одно дело об административном правонарушении с одним вытекающим решением о привлечении к административной ответственности.

Такая модель поведения продиктована действием ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ и рассчитана на противодействие казусным явлениям и справедливый подход к оценке степени вины правонарушителя.

Первое связано с недопущением составления десятков, а порой и сотен протоколов об административных правонарушениях в случае выявления соответствующего количества нарушенных правил, а значит, и постановлений о назначении множества наказаний. Второе — с принципом справедливости, за которым стоит понимание о том, что, сколько бы не было выявлено похожих нарушений, вина общая — халатность, небрежность или элементарное незнание соответствующих правил.

Очевидно, что сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие по своим деловым и моральным качествам оцениваются более жестко, и вследствие этого привлечение их к административной и дисциплинарной ответственности возможно, но, учитывая вышесказанное, лишь в том случае, если

³ См. определение Приморского краевого суда от 1 апреля 2014 г. по делу № 33-2732.

деяние представляет существенную социальную угрозу и совершено умышленно. На наш взгляд, такую позицию целесообразно закрепить в законе, например в отдельной части ст. 4.4 КоАП РФ.

Самым малоэффективным способом формирования стойкой привычки правомерного поведения является процесс привлечения к административной ответственности владельцев транспортных средств (далее — ТС) при автоматической фиксации нарушенных правил дорожного движения (далее — ПДД) (ст. 2.6.1 КоАП РФ).

Отсутствие вербального контакта нарушителя с должностным лицом ГИБДД исключает какое-либо профилактико-предупредительное воздействие со стороны правоохранительных органов, обезличивает процедуру привлечения к административной ответственности и как итог формирует циничное отношение к соблюдению ПДД, платный характер его нарушения. Более того, предусмотренное в п. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ стимулирование оперативной оплаты штрафа лишь подчеркивает вышесказанное. Так и хочется сказать: «Быстро едешь — быстро плати, сэкономишь вдвое».

Не оспаривая необходимость внедрения технических устройств контроля безопасности дорожного движения, на наш взгляд, не следует забывать о традиционной форме надзора. Да, скептики могут много рассуждать на тему коррупции, склонности человека ошибаться, но кому в таком случае своевременно выявлять самую опасную категорию участников дорожного движения — водителей, управляющих ТС в состоянии опьянения, без регистрационных знаков, лишенных права на управление ТС, «лихачей» и т. д.? Ответа на этот вопрос нет, а значительное сокращение штатной численности ГИБДД уже произошло.

В свете рассматриваемых вопросов внимание вызывает ст. 2.9 КоАП РФ, устанавливающая юри-

дическую возможность освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения.

Содержание этой нормы лишь разъясняет, какое решение вправе принять должностные лица правоохранительных органов в случае установления малозначительности содеянного. Вместе с тем смысловое наполнение малозначительности совершенного деяния в правовой норме отсутствует.

Очевидно, это способствует разнообразной, а порой противоречивой правоприменительной практике, за которой скрываются разные основания таких решений — от желания найти справедливость до оказания помощи в избежании юридической ответственности. Вместе с тем сложность и достаточно высокая субъективность принимаемого решения в свете современного состояния антикоррупционной политики вызывает справедливое опасение правоприменителя при использовании ст. 2.9 КоАП РФ. В результате должностные лица отказываются от использования правового института малозначительности даже в тех случаях, когда данный институт применим, опасаясь высокой вероятности его оспоримости.

В отдельных случаях ситуация иная. Решение о применимости правового института малозначительности может родиться даже в том случае, когда на это нет никаких оснований, кроме одного, — уверенности в том, что такое решение никто не будет оспаривать, даже в рамках надзора за законностью принятого решения. Так как от плановой прокурорской проверки освобождены судебные решения, то именно в судебных органах возможно решение о применимости ст. 2.9 КоАП РФ, основными аргументами которого будут не реальные ничтожные последствия совершенного административного правонарушения, а безразличное отношение к такому судебному

решению стороны обвинения, а также заинтересованность в освобождении от административной ответственности привлекаемого к административной ответственности лица. Очевидно, такие решения часто носят договорный характер.

В разные годы в целях формирования единой судебной практики, а также снижения вероятности коррупций при принятии в судах решений была сформирована позиция Высшего Арбитражного Суда РФ⁴ и Верховного Суда РФ⁵.

Анализ указанных судебных решений показал, что в соответствующих обобщениях были установлены два критерия малозначительности — отсутствие существенной угрозы охраняемым общественным отношениям и незначительность ущерба общественным отношениям. К сожалению это не снизило актуальность рассматриваемого вопроса, а лишь породило дополнительные: как оценивать степень общественной опасности; что считать незначительным ущербом общественным отношениям?

Таким образом, попытка высших судебных органов разрешить этот вопрос не привела к успеху, что подтверждается современной правоприменительной практикой.

Решение вопроса видится только в одном — установлении в законе конкретных и понятных правоприменителям признаков малозначительности совершенного административного правонарушения. Это, в свою очередь, требует целенаправленного комплексного исследования правового института ма-

лозначительности, анализа всей совокупности признаков и элементов состава административного правонарушения. На наш взгляд, решение данного вопроса важно начать с реального обсуждения официального определения понятия «административное правонарушение» на предмет включения в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ его признака — общественной вредности.

Несмотря на сложившуюся ситуацию, первые шаги в решении этого вопроса уже сделаны. Так, среди установленных КоАП РФ видов административных наказаний самым мягким считается предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ). Анализ санкций составов административных правонарушений, которые предусматривают это наказание, показал, что предупреждение применяется за самые незначительные с точки зрения общественной вредности (опасности) противоправные деяния. Незначительность негативных последствий путем назначения виновному наказания в виде предупреждения предполагает альтернативную конструкцию любой санкции, где имеется этот вид наказания. Часто предупреждение устанавливается вместе с административным штрафом через союз «или», что заставляет законодателя четко урегулировать вопрос о том, при наличии каких обстоятельств правоприменителем может быть принято решение в пользу предупреждения (ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ). Таких критериев два: 1) впервые совершенное административное правонарушение; 2) отсутствие причинения вреда или угрозы вреда жизни и здоровью людей, объектам животного или растительного мира, окружающей среде и т. д.

Отдельно каждый критерий не может служить основанием выбора меры административного наказания в виде предупреждения, они рассматриваются исключительно в совокупности. Таким образом, малозначительными администра-

⁴ См. постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

⁵ См. постановление Пленума ВС РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

тивными правонарушениями могут быть признаны только те противоправные деяния, которые формальны по составу и ни при каких обстоятельствах не могут стать материальными.

Какое это имеет значение для решения проблемы применения правового института малозначительности? Дело в том, что диспозиции правоохранительных норм КоАП РФ, за повторение которых в реальной жизни предусмотрено наказание в виде предупреждения, на наш взгляд, можно считать потенциально малозначительными. В процессе рассмот-

рения соответствующего дела об административном правонарушении остается лишь установить отсутствие отягчающих обстоятельств и причинения хотя бы какого-то реального материального вреда.

Таким образом, предварительный анализ норм, устанавливающих общие условия привлечения и освобождения от административной ответственности, позволяют сделать интересные выводы, более глубокий анализ которых может стать основой предложения по изменению и дополнению действующего федерального законодательства.

Библиографический список

Дерюга А. Н., Дерюга Н. Н. Правовой контур административной пенологии: проблемы современного состояния // Административное право и процесс. 2018. № 2.

References

Deryuga A. N., Deryuga N. N. The Legal Framework of Administrative Penology: Issues of the Modern Status. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2018, no. 2, pp. 4—14. (In Russ.)