

УДК 342.914
DOI 10.52452/19931778_2023_3_87

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2023 г.

Н.В. Макарейко

Нижегородская академия Министерства внутренних дел России, Н. Новгород

na@mvd.gov.ru

Поступила в редакцию 01.06.2023

Административная ответственность, будучи доминирующим видом публично-правовой ответственности, получила широкое применение в практике правоохранительной деятельности. Проведение третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях требует дополнительного осмысления ряда базовых характеристик данного явления. К их числу относятся ее конституционно-правовые основы, которые во многом предопределяют сущностную характеристику административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, законодательство об административных правонарушениях, конституционно-правовые основы.

Вопросы административной ответственности в целом, ее отдельных видов традиционно находятся в сфере повышенного доктринального внимания. Высокая динамика законодательства об административных правонарушениях, которое выступает в качестве нормативной правовой основы данного вида публично-правовой ответственности, широкая практика применения, возникающие при этом административно-правовые ошибки требуют постоянного научно-правового осмысления указанной проблематики.

Среди широкого спектра актуальных вопросов особое значение имеет конституционно-правовая основа административной ответственности. Они обретают особую важность и остроту в свете проведения третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях, старт которой был дан в марте 2019 г.

По авторитетному мнению Ю.Н. Старилова, в ходе реформирования административного законодательства принципиально важно учитывать высокие требования, заложенные в Основном законе [1, с. 43]. Конституцией РФ закреплены соответствующие стандарты конституционного регулирования, которые рассчитаны на длительный срок и реализуются в ходе осуществления правового строительства и объективируются, прежде всего, в кодифицированном законодательстве. При этом особую остроту приобретает проблема, когда речь идет об административно-деликтном законодательстве.

Значимость влияния норм Конституции РФ для формирования законодательной основы административной ответственности сложно переоценить. Она предопределена ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в которой закреплено правовое

верховенство Основного закона в правовой системе государства. Казалось, что все очевидно и при осуществлении законотворческой деятельности необходимо обеспечить точное и неукоснительное соответствие административно-деликтного законодательства нормам Конституции РФ. Частью 2 ст. 1.1 КоАП РФ определено, что законодательство об административных правонарушениях основывается на Конституции РФ. При этом совершенно недостаточно воспринимать данную норму исключительно буквально. Законодательная основа административной ответственности должна не только буквально соответствовать нормам Конституции РФ, но и ее духу, то есть идеям гуманизма, демократии, справедливости, равенства.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях неоднократно становилось предметом внимания Конституционного Суда РФ с точки зрения конституционности его положений [2]. Несмотря на то, что в большинстве своих постановлений высший орган конституционного контроля подтверждает конституционность положений КоАП РФ, это ни в коей степени не свидетельствует о том, что в нем отсутствуют противоречия с Конституцией РФ.

В.Е. Севрюгин аргументированно отмечает, что административно-деликтное законодательство нуждается в безотлагательном принципиальном реформировании с учетом положений Конституции РФ, что должно быть направлено на «слом» сложившейся негативной правоприменительной практики [3]. Не отрицая наличия широкого «проблемного поля» действующего законодательства об административных право-

нарушениях, необходимо взвешенно подходить к формированию нового КоАП РФ. Изучение текстов проектов КоАП РФ и ПКоАП РФ свидетельствуют о том, что разработчикам не только не удалось устранить существующие в настоящее время недостатки, но в определенной степени их приумножить.

Административная ответственность призвана защитить конституционные ценности, которые закреплены в Конституции РФ и которые получили свою детализацию в отраслевом законодательстве. При этом должны быть учтены гуманистические начала, заложенные в ст. 2 Конституции РФ. Здесь необходимо по меньшей мере учесть два принципиальных положения. Во-первых, административная ответственность призвана защитить права и свободы человека и гражданина, которые признаны в качестве высшей ценности, а государство приняло на себя обязанность по их обеспечению, в том числе и путем защиты от противоправных деяний различной степени общественной опасности. Здесь следует учитывать, что административная ответственность «разделяет» «рынок принуждения» с другими видами юридической ответственности, и прежде всего уголовной ответственностью.

До недавнего времени как аксиома воспринималась характеристика административной ответственности как государственно-правовой реакции на деяния, которые обладают меньшей общественной опасностью по сравнению с преступлениями. С таким посылом в настоящее время в полной мере согласиться нельзя в силу того, что правоограничительный потенциал административной ответственности применяется не только в отношении граждан, но и юридических лиц. В этой связи отдельные административные правонарушения, например незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ), обладают большей степенью общественной опасности по сравнению с получением взятки, которое квалифицируется как преступление (ст. 290 УК РФ) [4].

Необходимо преодолеть сложившуюся негативную ситуацию с тем, чтобы административная ответственность применялась бы за деяния, которые обладают меньшей степенью общественной опасности по сравнению с преступлениями. На этом фоне нельзя разделить законодательную инициативу Пленума Верховного Суда РФ «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» [5].

Мы солидарны с мнением А.В. Кирина, что данное законодательное предложение неконституционно и не отвечает логике развития правоохранительного законодательства [6, с. 49]. Даже в случае внесения соответствующих изменений в Конституцию РФ нельзя найти вескую аргументацию в пользу такой инициативы. Со всей очевидностью следует признать, что введение института уголовного проступка приведет к усилению наступаемых правоограничений. Особенно важно учитывать, что, в отличие от административной ответственности, применение уголовной ответственности в связи с совершением уголовного проступка повлечет за собой судимость соответствующих субъектов.

Во-вторых, потенциал административной ответственности используется при защите конституционных прав и свобод граждан, закрепленных главой 2 Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина». При этом следует учитывать, что ч. 1 ст. 55 Конституции РФ определено, что «перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина». Основной объем административно-правовых норм аккумулирован в гл. 5 КоАП РФ.

Изучение положений Особенной части КоАП РФ позволяет заключить, что и в других главах содержатся нормы, охраняющие конституционные права и свободы граждан. Так, право на охрану здоровья (ст. 41 Конституции РФ) защищено нормами гл. 6 КоАП РФ. В свою очередь, право собственности (ст. 35 Конституции РФ) охраняется нормами гл. 7 КоАП РФ. Право на благоприятную окружающую среду обеспечено нормами гл. 8 КоАП РФ. Безусловно, такие примеры можно продолжить. Они свидетельствуют об активном использовании административной ответственности при охране конституционных прав и свобод граждан.

Закономерно возникает вопрос о рациональной организации Особенной части КоАП РФ. В специальной литературе обращается внимание на спорность структуры законодательства об административных правонарушениях с позиции определения родового объекта правоохраны [7, с. 66]. В этой связи предлагается внести изменения в ходе доработки проекта КоАП РФ. В частности, ряд норм, которые регулируют деятельность избирательных комиссий, предлагается перенести из гл. 5 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на права граждан» в гл. 19 КоАП РФ «Административные правонарушения против порядка управления».

Структурная организация Особенной части КоАП РФ является далеко не формальным технико-юридическим вопросом, а заключает в себе существенный прикладной потенциал. От ее разрешения зависят, в частности, вопросы срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), проведения административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ), срока рассмотрения дела об административном правонарушении (ст. 29.6 КоАП РФ), применения мер административно-процессуального обеспечения (гл. 27 КоАП РФ). В этой связи речь может идти о нарушении конституционного права на защиту.

Одним из важных аспектов конституционности административной ответственности является система и характеристика административных наказаний. Такое положение обусловлено тем, что в подавляющем большинстве случаев административное наказание выступает в качестве средства реализации административной ответственности. Именно в административных наказаниях заключается правоограничительный потенциал рассматриваемого вида публично-правовой ответственности. Перед законодателем стоит сложная задача. Она заключается в том, что необходимо закрепить такие наказания, которые позволят эффективно решить стоящие правоохранные задачи, а с другой стороны – в минимальной степени ограничить права и свободы принуждаемых.

Следует учитывать, что Конституцией РФ не только закреплены права и свободы, но и степень их ограничений. Так, частью 3 ст. 55 Конституции РФ определено, что они «могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Следует отметить, что в действующем законодательстве об административных правонарушениях присутствует существенный дефект, который связан с внесением ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ и примечания к ней [8]. В дальнейшем данное примечание дважды дополнялось [9, 10]. К сожалению, высший орган конституционного контроля отказался от дачи оценки конституционности ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, а, по сути, допустил исключение из презумпции невиновности в отношении определенных категорий дел об административных правонарушениях [11].

Непосредственно правоограничительный потенциал административной ответственности, как отмечалось ранее, заключен в административных наказаниях. Система административных

взысканий включала восемь видов (ст. 24 КоАП РСФСР). В ходе второй кодификации законодательства об административных правонарушениях была обеспечена определенная преемственность (ст. 3.2 КоАП РФ). Число административных наказаний также равнялось восьми. При этом произошло терминологическое обновление. Определение понятия «административное взыскание» было заменено на «административное наказание». Такое законодательное решение во многом носило спорный характер. Если раньше акцент делался на связь между административной и дисциплинарной ответственностью, то новое определение понятия (административное наказание) подчеркивает связь административной и уголовной ответственности. Наряду с этим из системы были исключены исправительные работы и была включена дисквалификация. Такое положение обусловлено конституционным запрещением (ч. 2 ст. 37 Конституции РФ) принудительного труда. Следует признать, что необходимость ограничения права на осуществление профессиональной и служебной деятельности во многом оправдана в силу того, что ряд административных правонарушений совершаются при осуществлении профессиональной и служебной деятельности. Наряду с этим следует учитывать определенную связь дисквалификации (ст. 3.11 КоАП РФ) и лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ) [12].

Важным законодательным решением явилось включение в систему административных наказаний административного приостановления деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ) [13]. Оно было направлено на обеспечение правопорядка и безопасности при осуществлении предпринимательской деятельности, а также в ходе эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности, оказания услуг. При этом вызывают вопросы характеристики данного вида административного наказания, прежде всего возможность досрочного прекращения исполнения данного административного наказания при устранении обстоятельств, послуживших основанием для его применения.

В дальнейшем из системы административных наказаний было исключено возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения [14]. В будущем система административных наказаний была дополнена обязательными работами (ст. 3.13 КоАП РФ). Отдельные авторы считают, что данный вид наказания является неконституционным, так как противоречит требова-

нию свободы труда. С такой аргументацией нельзя согласиться. В данном случае наказание назначается судом и заключается в выполнении гражданином «в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ». Гуманизм данного вида административного наказания обусловлен тем, что оно не может быть применено в отношении беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, инвалидов I и II групп. В силу специфики наступаемых правоограничений данный вид наказания не применяется в отношении военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, имеющих специальные звания сотрудников ряда правоохранительных органов (Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии РФ, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения РФ, Государственной противопожарной службы, таможенных органов). Важно, что данный вид наказания обладает существенным превентивным потенциалом, так как субъект административной ответственности доказывает свое исправление.

Система административных наказаний в 2013 г. была дополнена административным запретом на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14 КоАП РФ) [15]. Она направлена на обеспечение правопорядка на спортивных объектах в ходе проведения официальных спортивных соревнований.

Признавая факт развития системы административных наказаний, нельзя сбрасывать со счетов то обстоятельство, что не преодолен ряд недостатков. Среди них неопределенность верхней границы административного штрафа (ст. 3.5 КоАП РФ).

Наряду с этим существует значимая и далекая от своего разрешения проблема определение административной ответственности за конкретное административное правонарушение. Этот вопрос регламентируется гл. 4 КоАП РФ. Важно, чтобы назначенные административные наказания были основаны на тех ценностях, которые заложены в Конституции РФ. В частности, следует отметить дефекты в назначении административных наказаний. В настоящее время отсутствует механизм учета обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (ст. 4.2–4.3 КоАП РФ). При отсутствии императивного механизма их учета они являются «мертвыми» и в силу этого могут быть проигнорированы.

Вызывает закономерные споры возможность назначения административных наказаний ниже

нижнего предела. В этой связи неоднозначной является правовая позиция Конституционного Суда РФ [16], в которой аргументирована возможность принятия такого решения. Очевидно, можно говорить, что разрушены те принципы, которые были положены в основу механизма назначения административных наказаний с момента вступления в силу действующего КоАП РФ.

Перечисленными вопросами не исчерпывается проблемное поле конституционности административной ответственности. В частности, речь идет о внесении в КоАП РФ ст. 4.1.1, которой предусмотрена возможность замены административного штрафа на предупреждение [17]. Подобное законодательное решение привело к нарушению конституционного принципа равенства (ст. 19 Конституции РФ). Внесение ч. 3 в ст. 1.5 КоАП РФ, которой предусмотрены «особые условия» при реализации административной ответственности в отношении отдельных субъектов (некоммерческих организаций, субъектов предпринимательской деятельности, отнесенных к субъектам малого и среднего предпринимательства и др.), не позволяет признать, что все субъекты административной ответственности находятся в равном правовом положении.

Резюмируя вышеизложенное, следует признать, что названные проблемы должны быть учтены в ходе доработки проекта КоАП РФ.

Список литературы

1. Стариков Ю.Н. Значение стандартов конституционного регулирования и конституционных гарантий для модернизации российского административного права // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 43–53.
2. Макарейко Н.В. Влияние постановлений Конституционного Суда РФ на реформирование института административной ответственности // Социально-политические науки. 2019. № 2. С. 178–183.
3. Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 29–37.
4. Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 12–16.
5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Кириин А.В. Дискуссионные аспекты толкования конституционных основ административной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 47–50.

7. Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65–70.

8. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4007.

9. Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2310.

10. Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения ограничений для предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4322.

11. Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2012 г. № 64-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Еременко Анатолия Евгеньевича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 1.5 и примечанием к статье 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Кузнецов А.П., Макарейко Н.В. Соотношение дисквалификации и лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью // Юрист. 2005. № 2. С. 39–43.

13. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Феде-

рации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 19. Ст. 1752.

14. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 10.

15. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (Часть I). Ст. 4025.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 апреля 2020 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности частей 3.2 и 3.3 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой акционерного общества «РСК» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 15 (часть IV). Ст. 2434.

16. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4249.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

N.V. Makareyko

Administrative responsibility, being the dominant type of public liability, has been widely applied in law enforcement practice. Carrying out the third codification of the legislation on administrative offenses requires additional understanding of a number of basic characteristics of this phenomenon. These include its constitutional and legal foundations, which largely predetermine the essential characterization of administrative responsibility.

Keywords: administrative responsibility, legislation on administrative offenses, constitutional and legal foundations.

References

1. Starilov Yu.N. The significance of standards of constitutional regulation and constitutional guarantees for the modernization of Russian administrative law // Journal of Constitutional Justice. 2013. № 6. P. 43–53.

2. Makareiko N.V. The impact of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation on the reform of the institute of administrative responsibility // Socio-political sciences. 2019. № 2. P. 178–183.

3. Sevryugin V.E. «Old clothes» of the new Administrative Code of the Russian Federation: conceptual flaws and distortions of the law project // Administrative law and process. 2016. № 10. P. 29–37.

4. Kisin V.R. The state of the border between administrative and criminal responsibility // Administrative law and process. 2016. № 7. P. 12–16.

5. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of October 31, 2017 № 42 «On

the introduction of the Draft Federal Law «On Amendments to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation in connection with the introduction of the concept of criminal misconduct» // CLR «ConsultantPlus».

6. Kirin A.V. Debatable aspects of the interpretation of the constitutional foundations of administrative responsibility // Constitutional and municipal law. 2021. № 2. P. 47–50.

7. Shergin A.P. Constitutional foundations of administrative-tort legislation // Administrative law and process. 2018. № 12. P. 65–70.

8. Federal Law of July 24, 2007 № 210-FL «On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offences» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2007. № 31. Art. 4007.

9. Federal Law of April 21, 2011 № 69-FL «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian

Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2011. № 17. Art. 2310.

10. Federal Law of July 28, 2012 № 133-FL «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in order to eliminate restrictions on the provision of state and Municipal services on the principle of «one window» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2012. № 31. Art. 4322.

11. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated January 25, 2012 № 64-O-O «On refusal to accept for consideration the complaint of citizen Anatoly E. Eremenko for violation of his constitutional rights by Part 3 of Article 1.5 and a note to Article 1.5 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation» // CLR «ConsultantPlus».

12. Kuznetsov A.P., Makareiko N.V. The ratio of disqualification and deprivation of the right to hold a certain position or engage in a certain activity // Lawyer. 2005. № 2. P. 39–43.

13. Federal Law № 45-FL of May 9, 2005 «On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and Other Legislative Acts of the Russian Federation, as well as on the Invalidation of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian

Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. № 19. Art. 1752.

14. Federal Law of December 28, 2010 № 398-FL «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation on strengthening control in the sphere of circulation of civilian weapons» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2011. № 1. Article 10.

15. Federal Law of July 23, 2013 № 192-FL «On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Ensuring Public Order and Public Safety during Official Sports Competitions» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2013. № 30 (Part I). Article 4025.

16. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation № 15-P dated April 7, 2020 «On the case of checking the constitutionality of Parts 3.2 and 3.3 of Article 4.1 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation in connection with the complaint of the Joint Stock Company «RSK» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. № 15 (Part IV). Art. 2434.

16. Federal Law of July 3, 2016 № 316-FL «On Amendments to the Code of the Russian Federation on Administrative Offences» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2016. № 27 (Part II). Art. 4249.