



10.03.2015, 10:00 Москва

ДОКУМЕНТЫ

Проект общей части КоАП: независимая экспертиза

В январе 2015 года в Госдуму был **внесен** законопроект, предполагающий значительные изменения в основной части Кодекса об административных правонарушениях. ОВД-Инфо публикует результаты независимой антикоррупционной экспертизы проекта.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам независимой антикоррупционной экспертизы

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пунктом 4 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», проведена антикоррупционная экспертиза **Проекта № 703192-6 Федерального закона Российской Федерации «Кодекс Российской Федерации**

об административных правонарушениях (Общая часть)». (Далее — Проект).

Согласно пояснительной записке к Проекту, «в проекте Общей части Кодекса сохранены и развиты полностью оправдавшие себя подходы к составу и структуре законодательства об административных правонарушениях, заложенные в основу действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Разработчик предлагает «единые принципы административной ответственности, определяющие общие подходы к установлению административной ответственности, правил производства по делам об административных правонарушениях, к применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и мер административного наказания». В числе наиболее существенных предложений следует отметить категоризацию административных правонарушений в зависимости от характера и степени их общественной вредности на грубые, значительные и менее значительные административные правонарушения, формальное закрепление в Проекте таких понятий как «длящееся административное правонарушение», «неоднократное административное правонарушение», «повторное административное правонарушение», а также расширение перечня видов административного наказания путем включения в него, в том числе административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест.

1) Статья 2.5. «Принцип справедливости и соразмерности» Проекта гласит: «Административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, то есть соответствовать характеру административного правонарушения, степени и размеру вреда, который причинен или мог быть причинен в результате совершения административного правонарушения охраняемым

общественным отношениям, обстоятельствам совершения административного правонарушения, личности виновного физического лица и правовому статусу виновного юридического лица, иных обстоятельств, имеющих значение для дела (часть 1). При назначении административного наказания должны учитываться имущественное и финансовое положение лица, привлекаемого к административной ответственности (часть 2)». Предметом настоящей антикоррупционной экспертизы являются положения Проекта, посвященные общим принципам административной ответственности, категоризации административных правонарушений, видам административных правонарушений, видам административных наказаний, а также общим правилам назначения административного наказания и обеспечения правопорядка преимущественно в контексте проблемы реализации гражданами права на свободу собраний, предусмотренного статьей 31 Конституции Российской Федерации¹ и статьей 11 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Представляется, что указанная редакция части 2 статьи 2.5. Проекта не позволяет в полной мере обеспечить соблюдение принципа справедливости и соразмерности административного наказания в том виде, в котором он сформулирован в части 1 той же статьи. Так, часть 2 статьи 2.5. является по своей сути правовой нормой, в которой раскрыт механизм реализации принципа справедливости и соразмерности административного наказания на практике, содержание которого раскрыто в части 1 указанной статьи. В то же время, часть 2 не налагает на правоприменителя обязанности учитывать при назначении административного наказания личность виновного лица и обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание. На практике это может привести к отказу правоприменителя от принятия во внимание при

назначении административного наказания особенностей личности обвиняемого, в частности, связанных с состоянием его здоровья, семейного положения, а также иными существенными обстоятельствами.

Кроме того, принимая во внимание стремление разработчика выстроить структуру Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² по аналогии с Общей частью Уголовного кодекса Российской Федерации³, а равно сформулировать общие принципы административной ответственности в духе общих принципов уголовного закона, представляется возможным вести речь о необходимости включения в перечень обстоятельств, подлежащих принятию во внимание при назначении административного наказания влияние назначенного наказания на исправление лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения, и на условия жизни его семьи. Указанные обстоятельства представляются тем более подлежащими учету в условиях общего ужесточения административной ответственности, значительного роста размера административных штрафов и увеличения сроков административного ареста, что не может не иметь определенного влияния на условия жизни семьи лица, привлекаемого к административной ответственности.

На основании проведенного сравнительного анализа части 2 статьи 2.5. Проекта и части 1 статьи 2.5. Проекта можно прийти к выводу, что отсутствие в части 2 статьи 2.5. Проекта требования о необходимости принятия во внимание при назначении наказания личности виновного и обстоятельств, смягчающих и отягчающих наказание, а равно влияние назначенного наказания на исправление лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения, и на условия жизни его семьи образует следующие коррупциогенные факторы:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (опубликована — «Российская газета», № 46, 05.03.2010 г., «Собрание законодательства РФ», 08.03.2010 г., № 10, ст. 1084) (далее «Методика»);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить текст части 2 статьи 2.5. Проекта в следующей редакции: «При назначении административного наказания должны учитываться имущественное и финансовое положение лица,

привлекаемого к административной ответственности, его личность, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление лица, привлекаемого к административной ответственности, и на условия жизни его семьи».

2) Статья 3.2. «Категории административных правонарушений» Проекта предлагает подразделять административные правонарушения в зависимости от характера на грубые административные правонарушения, значительные административные правонарушения и менее значительные административные правонарушения.

2.1.) Часть 1 статьи 3.2. Проекта предусматривает категоризацию административных правонарушений в зависимости от их характера. Вместе с тем понятие «характер административного правонарушения» лишено правовой определенности, поскольку остается неясным, какой именно смысл в него вкладывает разработчик. Представляется, что при решении вопроса о категоризации административных правонарушений необходимо учитывать характер и степень причиненного административным правонарушением вреда или его общественной вредности, поскольку именно эти показатели в конечном счете и позволяют отнести то или иное правонарушение к грубым, значительным или менее значительным. Указанная правовая конструкция аналогична правовой конструкции категоризации преступлений, описанной в статье 15 Уголовного кодекса Российской Федерации, и представляется в полной мере последовательной и обоснованной.

Представляется, что предлагаемый разработчиком механизм категоризации административных правонарушений, в основе которого лежит оценка характера административного правонарушения, образует следующие коррупциогенные факторы:

- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 1 статьи 3.2.

Проекта в следующей редакции: «В зависимости от характера и степени общественной вредности деяния, предусмотренные настоящим Кодексом, подразделяются на грубые административные правонарушения, значительные административные правонарушения и менее значительные административные правонарушения».

2.2.) Часть 2 статьи 3.2. Проекта в качестве признаков грубого административного правонарушения выделяет создание посредством его совершения угрозы жизни и (или) здоровью людей, национальной безопасности Российской Федерации, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, а также создание угрозы наступления существенных вредных последствий, установленных настоящим Кодексом, либо влечение за собой существенных вредных последствий, установленных настоящим Кодексом.

Таким образом, в качестве признаков грубого административного правонарушения разработчик предлагает использовать перечисленные признаки объективной стороны того или иного административного правонарушения. Следует отметить, что в числе прочих признаков в диспозиции части 2 статьи 3.2. Проекта указано наступление «существенных вредных последствий» или влечение «существенных вредных последствий», установленных настоящим Кодексом. Вместе с тем необходимо обратить внимание, что в тексте

Проекта отсутствует какое-либо правовое определение понятия «существенные вредные последствия», что в свою очередь свидетельствует о невозможности его использования в тексте анализируемой нормы.

В противном случае реализация указанной нормы на практике будет поставлена в зависимость от субъективного восприятия правоприменителя «существенности» вредных последствий административного правонарушения, что, в свою очередь, повлечет произвольное отнесение тех или иных административных правонарушений к категории грубых.

Важным обстоятельством является тот факт, что разработчик по сути вводит две группы признаков грубого административного правонарушения, одна из которых содержится в части 2 статьи 3.2. Проекта, а другая — в части 3 той же статьи. Последняя при этом содержит перечень видов административных наказаний, которые могут быть назначены за совершение грубых административных правонарушений. Предложенная правовая конструкция категоризации административных правонарушений представляется необоснованно «громоздкой» по своей структуре. Более того сравнительный анализ указанных норм Проекта позволяет сделать вывод о том, что часть 2 статьи 3.2. Проекта носит по отношению к части 3 статьи 3.2. Проекта дублирующий характер. В самом деле, часть 3 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний, является более универсальной по своему характеру для целей категоризации административных правонарушений. Так, категоризация административных правонарушений преследует цель разграничения административных правонарушений по различным группам в зависимости от характера и степени их общественной вредности. Вместе с тем характер и степень общественной вредности того или иного административного правонарушения находят свое

отражение в предусмотренных за совершение каждого конкретного административного правонарушения видах наказания и его размере. Таким образом, необходимыми и достаточными признаками категоризации административных правонарушений могут являться вид и размер административного наказания. В этой связи часть 3 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний и размер административного наказания, в наибольшей степени отвечает целям категоризации административных правонарушений. Учитывая очевидную попытку разработчика осуществить рецепцию правовой конструкции категоризации преступлений, содержащейся в уголовном законе, следует отметить, что статья 15 Уголовного кодекса Российской Федерации определяет ту или иную категорию преступлений посредством установления соответствующих ей вида и размера наказания, что в полной мере согласуется с приведенными выше доводами о необходимости и достаточности определения вида и размера наказания в качестве признака той или иной категории административного правонарушения.

Таким образом, принимая во внимание наличие в части 2 статьи 3.2. Проекта двусмысленных понятий, лишенных четкого правового определения, а также учитывая то обстоятельство, что указанная норма носит дублирующий характер по отношению к части 3 статьи 3.2. Проекта, а также отличается необоснованной «громоздкостью» своей структуры, можно сделать вывод о наличии в анализируемой норме следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта часть 2 статьи 3.2. Часть 3 статьи 3.2. Проекта считать частью 2 статьи 3.2. Проекта и изложить в следующей редакции: «Грубым административным правонарушением признается противоправное деяние, за совершение

которого настоящим Кодексом предусмотрена ответственность в виде: «, далее — по тексту части 3 ст. 3.2. Проекта.

2.3.) Часть 4 статьи 3.2. Проекта в качестве признаков значительного административного правонарушения выделяет причинение в результате его совершения значительного вреда охраняемым общественным отношениям, независимо от наступления вредных последствий в результате его совершения, либо только при наступлении вредных последствий, при этом такое правонарушение не является менее значительным либо грубым административным правонарушением.

Необходимо отметить, что указанное определение значительного административного правонарушения не отвечает требованию правовой определенности. Так, в качестве одного из признаков значительного административного правонарушения разработчик выделяет причинение им «значительного вреда» общественным отношениям. При этом в тексте Проекта отсутствует какое-либо правовое определение понятия «значительный вред», что в свою очередь свидетельствует о невозможности его использования в тексте анализируемой нормы. В противном случае реализация указанной нормы на практике будет поставлена в зависимость от субъективного восприятия правоприменителя «значительности» вреда, причиненного общественным отношениям, что, в свою очередь, повлечет произвольное отнесение тех или иных административных правонарушений к категории значительных.

Более того, разработчик в одном определении формулирует два взаимоисключающих признака — правонарушение признается значительным, с одной стороны — «независимо от наступления вредных последствий», с другой стороны — «только при наступлении вредных последствий». Указанная

конструкция также, очевидно, не дает никакого понимания содержания понятия «значительное административное правонарушение» и не отвечает требованию правовой определенности.

Наконец, следует отметить, что единственным в той или иной степени определенным признаком значительного правонарушения, указанным в части 4 статьи 3.2.

Проекта, является формулирование значительности правонарушения методом «от противного», что выражается в утверждении о том, что оно не является грубым или менее значительным. Вместе с тем, такой подход к определению категории административного правонарушения также нельзя признать допустимым, поскольку он не дает никакого представления о существенных имманентных лишь данной категории правонарушений отличиях. Иными словами, отсутствие в тексте анализируемой нормы позитивного определения категории «значительное административное правонарушение» не отвечает принципу правовой определенности и на практике создаст существенные проблемы при принятии решения об отнесении правонарушений к категории значительных.

В части 4 статьи 3.2. разработчик также вводит две группы признаков значительного административного правонарушения, одна из которых содержится в части 4 статьи 3.2. Проекта, а другая — в части 5 той же статьи. Последняя при этом содержит перечень видов административных наказаний, которые могут быть назначены за совершение значительных административных правонарушений. Предложенная правовая конструкция категоризации административных правонарушений представляется необоснованно «громоздкой» по своей структуре. Более того сравнительный анализ указанных норм Проекта позволяет сделать вывод о том, что часть 4 статьи 3.2. Проекта носит по отношению к части 5 статьи 3.2. Проекта дублирующий

характер. В самом деле, часть 5 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний, является более универсальной по своему характеру для целей категоризации административных правонарушений. Так, категоризация административных правонарушений преследует цель разграничения административных правонарушений по различным группам в зависимости от характера и степени их общественной вредности. Вместе с тем характер и степень общественной вредности того или иного административного правонарушения находят свое отражение в предусмотренных за совершение каждого конкретного административного правонарушения видах наказания и его размере. Таким образом, необходимыми и достаточными признаками категоризации административных правонарушений могут являться вид и размер административного наказания. В этой связи часть 5 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний и размер административного наказания, в наибольшей степени отвечает целям категоризации административных правонарушений.

Таким образом, принимая во внимание наличие в части 4 статьи 3.2. Проекта двусмысленных понятий, лишенных четкого правового определения, внутреннюю противоречивость указанной нормы, а также учитывая то обстоятельство, что указанная норма носит дублирующий характер по отношению к части 5 статьи 3.2. Проекта, а также отличается необоснованной «громоздкостью» своей структуры, можно сделать вывод о наличии в анализируемой норме следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта часть 4 статьи 3.2. Часть 5 статьи 3.2. Проекта считать частью 4 статьи 3.2. Проекта и изложить в следующей редакции: «Значительным административным правонарушением признается противоправное деяние, за совершение

которого настоящим Кодексом предусмотрена ответственность в виде: «, далее — по тексту части 5 ст. 3.2. Проекта.

2.4.) Часть 6 статьи 3.2. Проекта в качестве признаков менее значительного административного правонарушения выделяет отсутствие значительного вреда охраняемым общественным отношениям в результате его совершения, установление административной ответственности независимо от наступления вредных последствий, при этом такое правонарушение не является значительным либо грубым административным правонарушением.

Как и в случаях с частью 2 и 4 статьи 3.2. Проекта, разработчик не дает четкого позитивного правового определения данной категории административных правонарушений. Так, в частности, одним из признаков менее значительного административного правонарушения является отсутствие значительного вреда охраняемым общественным отношениям. Вместе с тем, как уже было указано в пункте 2.3. настоящего Заключения, в тексте Проекта отсутствует какое-либо определение «значительного» вреда. Это, в свою очередь, делает невозможным использование термина «значительный вред» при определении посредством него категории «менее значительное правонарушение», поскольку на практике у правоприменителя будет отсутствовать объективная возможность сделать вывод, о каком размере причиненного вреда следует вести речь для того, чтобы отнести то или иное правонарушение к категории менее значительных.

Также, как и в случае с частью 4 статьи 3.2. Проекта, единственным в той или иной степени определенным признаком менее значительного правонарушения, указанным в части 6 статьи 3.2. Проекта, является формулирование меньшей значительности правонарушения методом «от противного», что

выражается в утверждении о том, что оно не является грубым или значительным. Вместе с тем, такой подход к определению категории административного правонарушения также нельзя признать допустимым, поскольку он не дает никакого представления о существенных имманентных лишь данной категории правонарушений отличиях. Иными словами, отсутствие в тексте анализируемой нормы позитивного определения категории «менее значительное административное правонарушение» не отвечает принципу правовой определенности и на практике создаст существенные проблемы при принятии решения об отнесении правонарушений к категории менее значительных.

В части 6 статьи 3.2. разработчик также вводит две группы признаков менее значительного административного правонарушения, одна из которых содержится в части 6 статьи 3.2. Проекта, а другая — в части 7 той же статьи. Последняя при этом содержит перечень видов административных наказаний, которые могут быть назначены за совершение менее значительных административных правонарушений. Предложенная правовая конструкция категоризации административных правонарушений представляется необоснованно «громоздкой» по своей структуре. Более того сравнительный анализ указанных норм Проекта позволяет сделать вывод о том, что часть 6 статьи 3.2. Проекта носит по отношению к части 7 статьи 3.2. Проекта дублирующий характер. В самом деле, часть 7 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний, является более универсальной по своему характеру для целей категоризации административных правонарушений. Так, категоризация административных правонарушений преследует цель разграничения административных правонарушений по различным группам в зависимости от характера и степени их общественной вредности. Вместе с тем характер

и степень общественной вредности того или иного административного правонарушения находят свое отражение в предусмотренных за совершение каждого конкретного административного правонарушения видах наказания и его размере. Таким образом, необходимыми и достаточными признаками категоризации административных правонарушений могут являться вид и размер административного наказания. В этой связи часть 7 статьи 3.2. Проекта, содержащая перечень видов административных наказаний и размер административного наказания, в наибольшей степени отвечает целям категоризации административных правонарушений.

Таким образом, принимая во внимание наличие в части 6 статьи 3.2. Проекта двусмысленных понятий, лишенных четкого правового определения, а также учитывая то обстоятельство, что указанная норма носит дублирующий характер по отношению к части 7 статьи 3.2. Проекта, а также отличается необоснованной «громоздкостью» своей структуры, можно сделать вывод о наличии в анализируемой норме следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);

- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта часть 6 статьи 3.2. Часть 7 статьи 3.2. Проекта считать частью 6 статьи 3.2. Проекта и изложить в следующей редакции: «Менее значительным административным правонарушением признается противоправное деяние, за совершение которого настоящим Кодексом предусмотрена ответственность в виде: «, далее — по тексту части 7 ст. 3.2. Проекта.

3) Статья 3.3. «Виды административных правонарушений» Проекта предусматривает такие виды административных правонарушений, как длящиеся правонарушения, продолжаемые правонарушения, однородные правонарушения, неоднократные правонарушения, повторные правонарушения, малозначительные правонарушения.

Необходимо отметить, что понятия «длящиеся правонарушения», «продолжаемые правонарушения»,

«однородные правонарушения», «малозначительные правонарушения» являются по своему характеру качественными. Так, например, понятия «длящееся правонарушение» и «продолжаемое правонарушение» свидетельствуют о тех особенностях объективной стороны и субъективной стороны административного правонарушения (осознания лицом механизма осуществляемых им действий), которые имеют принципиальное значение для правильной квалификации содеянного. Термин «однородные правонарушения» говорит о схожем характере противоправных посягательств на общественные отношения и отражает тождественность объектов такого посягательства у нескольких правонарушений. Понятие «малозначительное правонарушение» свидетельствует о небольшой степени общественной вредности совершенного правонарушения и поэтому также имеет значение для решения вопроса о квалификации содеянного лицом в качестве административного правонарушения.

В свою очередь понятия «неоднократные правонарушения» и «повторные правонарушения», исходя из самого смысла используемых в них терминов, являются по своему характеру количественными. При этом следует обратить внимание, что законодатель использует указанные понятия некорректно — количественные показатели (неоднократность и повторность) выступают в тексте Проекта в роли качественных показателей, якобы отражающих существенные особенности правонарушения и имеющих значение для квалификации содеянного. Согласиться с таким подходом не представляется возможным. Так, неоднократность и повторность, очевидно, не влияют на характер и степень общественной вредности правонарушения, а, следовательно, не могут являться квалифицирующими признаками административного правонарушения и образовывать

таким образом самостоятельный состав административного правонарушения. Неоднократность и повторность совершения правонарушения, являясь, как уже было отмечено, количественными категориями, характеризуют исключительно личность привлекаемого к административной ответственности лица и могут свидетельствовать о повышенной склонности данного лица к совершению тех или иных однородных административных правонарушений. Характеристика личности лица, привлекаемого к административной ответственности, в свою очередь, согласно части 2 статьи 4.1. КоАП РФ, учитывается в числе прочих обстоятельств исключительно при назначении административного наказания. Иное противоречило бы части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой все равны перед законом и судом. Таким образом, использование в тексте Проекта понятий «неоднократные правонарушения» и «повторные правонарушения» является некорректным не только с точки зрения их смыслового содержания, но также, и в первую очередь, с точки зрения противоречия их основополагающим принципам законодательства об административных правонарушениях.

Использование понятий «неоднократные правонарушения» и «повторные правонарушения» на практике приведет к существенному нарушению базовых принципов, на основе которых построен Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — принципа равенства перед законом (статья 1.4.), принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (статья 1.6.), принципа непривлечения к ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение (часть 5 статьи 4.1.). В самом деле, описанная выше правовая конструкция, при которой количество совершенных

однородных административных правонарушений учитывается при квалификации содеянного лицом, привлекаемым к ответственности, фактически предполагает обязанность правоприменителя учитывать ранее совершенные лицом административные правонарушения при решении вопроса о квалификации его действий в качестве правонарушений, что является ни чем иным как повторным привлечением лица к ответственности за противоправное деяние, наказание за совершение которого ему уже было назначено вступившим в законную силу решением суда, что явно противоречит указанным принципам законодательства об административных правонарушениях.

Принимая во внимание вышеизложенное, представляется возможным сделать вывод о наличии в указанных нормах Проекта следующих коррупциогенных факторов:

- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 4 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта пункт 4 и пункт 5 статьи 3.3.

4) Статья 4.11. Проекта предусматривает в качестве одного из видов наказаний административный запрет на посещение публичных, официальных спортивных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажира. В частности, часть 2 статьи 4.11. Проекта гласит, что административный запрет на посещение публичных мероприятий состоит во временном запрете гражданину на участие в митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании (за исключением пикетирования,

проводимого одним участником) и устанавливается за грубое нарушение законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Представляется, что ключевым условием назначения указанного вида административного наказания является именно грубый характер нарушения законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Принимая во внимание конкретное правовое содержание, которым законодатель наделяет понятие «грубое нарушение» в контексте анализируемого Проекта, указанный вид административного наказания нуждается в пояснении.

Как уже было отмечено, в соответствии с частью 2 статьи 3.2. Проекта грубым административным правонарушением признается противоправное деяние, административная ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом и которое создает угрозу жизни и (или) здоровью людей, национальной безопасности Российской Федерации наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, а также создает в результате его совершения угрозу наступления существенных вредных последствий, установленных настоящим Кодексом, либо влечет существенные вредные последствия, установленные настоящим Кодексом.

Вместе с тем, в соответствии с частью 3 статьи 3.2. Проекта грубыми административными правонарушениями также признаются такие административные правонарушения, за которые может быть назначено наказание в том числе в виде:

- **административного штрафа**, выраженного в рублях, указанного в пункте 1 части 2 статьи 4.7. Проекта — **для граждан** — в размере **от десяти тысяч до ста тысяч рублей**, для индивидуальных предпринимателей — от ста тысяч до четырехсот тысяч рублей, для должностных лиц — от двухсот тысяч до восьмисот тысяч рублей, для юридических лиц — от пяти миллионов до шести миллионов рублей;
- **административного запрета** на посещение публичных, спортивных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров;
- **административного ареста.**

Исходя из особенностей норм действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также с учетом анализа правоприменительной практики последних полутора лет, можно сделать вывод, что такой вид наказания, как административный запрет на посещение публичных мероприятий наиболее часто будет применяться в отношении лиц, привлекаемых к административной ответственности по части 1 статьи 19.3. и по частям 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ. Действительно, санкции указанных составов административных правонарушений в числе прочих видов наказаний предусматривают административный арест и административные штрафы для граждан в размере от десяти до тридцати тысяч рублей, что, согласно предлагаемой Проектом категоризации правонарушений, позволит отнести указанные составы административных правонарушений к категории грубых.

Несмотря на определенную разумность целей, преследуемых законодателем при формулировании такого вида наказания, как административный запрет

на посещение публичных мероприятий, заключающегося во временном запрете гражданину на участие в митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании (за исключением пикетирования, проводимого одним участником), представляется, что его назначение за совершение административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 19.3. и частями 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ будет являться чрезмерным наказанием, не соответствующим характеру и степени общественной вредности указанных правонарушений, и необоснованно ограничит права граждан на свободу мирных собраний.

Необходимо отметить, что в рассматриваемой ситуации составы административных правонарушений, предусмотренные частями 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ, являются по отношению к составу, предусмотренному частью 1 статьи 19.3. КоАП РФ, «основными», в то время как последний выступает в роли «дополнительного» состава. Действительно, как правило, привлечение лица к административной ответственности за нарушение порядка проведения митингов, демонстраций, шествий или пикетирований предшествует привлечению его к ответственности за неповиновение законным распоряжениям или требованиям сотрудников полиции, заключающееся в отказе лица прекратить свое участие в публичном мероприятии. Таким образом, для целей настоящего Заключения можно утверждать, что, когда речь идет о привлечении лица к административной ответственности одновременно по двум указанным составам административных правонарушений, для оценки характера и степени общественной вредности совершаемых лицом действий и принятия решения о соразмерности наказания в виде запрета на посещение публичных мероприятий необходимо, прежде всего, ориентироваться на характер и степень общественной

вредности действий, описанных в частях 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ.

Необходимо обратить внимание, что объективная сторона правонарушений, предусмотренных частями 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ, не содержит в себе указаний на наступление общественно вредных последствий. Более детальный анализ признаков объективной стороны каждого из указанных составов административных правонарушений, а также иных составов административных правонарушений, перечисленных в статье 20.2. КоАП РФ, показывает, что все возможные общественно вредные последствия, которые могут наступить в результате нарушения порядка проведения митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, предусмотрены в частях 3, 4, 6, 6.1., 7 статьи 20.2. КоАП РФ. Нарушения, предусмотренные частями 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ, связаны, главным образом, с неподачей организаторами публичного мероприятия уведомления о его проведении в органы исполнительной власти, а также в нарушении организаторами и участниками публичного мероприятия формальных требований Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁴, среди которых обязанность организатора публичного мероприятия осуществлять контроль за проведением публичного мероприятия в тех формах, которые предусмотрены нормами указанного федерального закона, а также запрет для участников нахождение на публичном мероприятии в состоянии алкогольного опьянения, обязанность участников не скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности и другие требования.

Описанные выше признаки объективной стороны административных правонарушений, предусмотренных

частями 1, 2, 5 статьи 20.2. КоАП РФ, позволяют сделать вывод о том, что данные правонарушения не обладают повышенной степенью общественной вредности и не влекут за собой наступление существенных общественно вредных последствий. В связи с этим говорить о них, как о грубых административных правонарушениях, не представляется возможным. Назначение же за совершение указанных административных правонарушений наказания в виде запрета на посещение публичных мероприятий по указанным выше причинам, очевидно, будет являться несоразмерным реально причиненному общественным отношениям ущербу. На несоразмерность описанного вида наказания в данном случае указывает и то, что по логике анализируемого Проекта запрет на посещение публичных мероприятий может быть назначен, как за неподачу уведомления о проведении мероприятия, так и за действия, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, а равно за несанкционированное проведение публичного мероприятия в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что применение на практике предложенных разработчиком норм Проекта может, с одной стороны, существенным образом необоснованно ограничить права граждан, а, с другой стороны, учитывая выводы, сделанные в пункте 2.2.) настоящего Заключение, в целом затруднить для правоприменителя решение вопроса

об индивидуализации административного наказания и справедливом назначении последнего, что, в свою очередь, свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (опубликована — «Российская газета», № 46, 05.03.2010 г., «Собрание законодательства РФ», 08.03.2010 г., № 10, ст. 1084) (далее «Методика»);
- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 2 статьи 4.11. Проекта в следующей редакции: «Административный запрет на посещение публичных мероприятий состоит во временном запрете гражданину на участие в митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании (за исключением пикетирования, проводимого одним

участником) и устанавливается за нарушение законодательства Российской Федерации о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, повлекшее создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры, причинение вреда здоровью человека или имуществу, либо создание угрозы безопасности населения и окружающей среды, а равно связанное с проведением публичного мероприятия в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей».

5) Часть 1 статьи 4.13. Проекта гласит, что административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, либо организации повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток.

Признавая определенную обоснованность позиции разработчика относительно увеличения максимального

срока административного ареста за совершение отдельных видов административных правонарушений, необходимо отметить явную несоразмерность предлагаемого наказания деяниям, связанным с нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах. Так, предлагаемый разработчиком порядок назначения административного наказания в виде административного ареста сроком до тридцати суток на практике приведет к тому, что организаторов публичных мероприятий, не подавших в органы исполнительной власти уведомление о проведении публичного мероприятия, правоприменители смогут изолировать от общества на указанный срок, независимо от того, повлекли ли их действия какие-либо общественно вредные последствия, а также независимо от того, привлекались ли они ранее к административной ответственности за аналогичное правонарушение. Похожая ситуация может возникнуть и с правонарушениями, связанными с организацией повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, поскольку содержащаяся в тексте Проекта формулировка «нарушение общественного порядка» не позволяет со всей определенностью сделать вывод о характере и степени такого нарушения, а также о потенциальном размере причиненного обществу вреда.

Без ущерба для вышеизложенных доводов необходимо также обратить внимание на то, что свидетельством несоразмерности административного ареста сроком до тридцати суток административным правонарушениям, связанным с проведением публичных мероприятий,

является тот факт, что последние находятся в одном перечне с такими серьезными и влекущими существенный вред для общества административными правонарушениями, как нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции, а также административными правонарушениями в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах. Представляется очевидным, что степень общественной вредности административных правонарушений, связанных с порядком проведения публичных мероприятий, значительно ниже степени общественной вредности перечисленных административных правонарушений, влекущих для общества существенные вредные последствия.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать вывод о наличии в указанной норме Проекта следующих коррупциогенных факторов:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 4 Методики);
- юридико-лингвистическая неопределенность — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подпункт «В» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 1 статьи 4.13. Проекта в следующей редакции: «Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток. Административный арест назначается судом».

5.1.) Часть 2 статьи 4.13. Проекта предусматривает, что административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды грубых и повторных административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также имеющим специальные знания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Необходимо отметить, что запрет применения административного ареста к женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, и иным уязвимым категориям направлен на охрану интересов детей, материнства, единства семьи и уязвимых групп. При этом возникают ситуации, когда административный арест применяется к единственному родителю или лицу, осуществляющему уход за лицами — инвалидами I группы, в том числе детьми — инвалидами детства.

В связи с этим стоит обратить внимание, что Российская Федерация, будучи социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и которое осуществляет поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства, обязана гарантировать права, свободы и государственную и судебную защиту от дискриминации, в том числе в области семейной жизни на основе уважения достоинства личности и с учетом того, что забота о детях, их воспитание составляют равное право и обязанность родителей (статья 7; часть 1 статьи 17, части 1 и 2 статьи 19; часть 1 статьи 21; части 1 и 2 статьи 38; часть 1 статьи 45; части 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации).

Согласно статьям 61, 62 Семейного Кодекса Российской Федерации⁵ предполагается равенство прав и обязанностей родителей в отношении своих детей, в том числе в воспитании и содержании детей. При этом согласно позиции Европейского Суда по правам человека, выраженной в постановлении Большой Палаты по делу «Константин Маркин против России», жалоба № 30 078/06, 22.02.2012»⁶, «Продвижение гендерного равенства является в настоящее время одной из основных целей каждого государства — члена Совета Европы, всех Высоких Договаривающихся Сторон Конвенции. Поэтому в основе различного отношения к людям, которое Конвенция могла бы оправдывать, должны лежать весьма веские причины. Отсылка к традициям, гендерным предрасположениям и распространенному среди жителей соответствующей страны мнению не является достаточным оправданием для различного отношения к людям по признаку их пола».

Уполномоченный по правам человека в РФ уже пытался оспаривать конституционность положения части 2 статьи 3.9. КоАП РФ как противоречащего принципу гендерного

равенства. В 2006 году Конституционный Суд не был готов принять данную жалобу, но подчеркнул, что «орган, рассматривающий дело, обязан дать оценку всем обстоятельствам совершенного правонарушения... и может признать смягчающими обстоятельствами не указанные в КоАП РФ, в том числе самостоятельное воспитание отцом детей в возрасте до четырнадцати лет»⁷.

Таким образом, запрет применения административного ареста к единственному родителю мужского пола — отцу детей направлен на защиту интересов ребенка, реализацию гендерного равенства и принципа единства семьи. Запрет применения административного ареста должен применяться также к лицам, осуществляющим уход за инвалидами, поскольку особо уязвимые категории — инвалиды I группы, нуждающиеся в постоянном постороннем уходе, не могут быть оставлены без присмотра и ухода на длительный срок до тридцати суток.

Таким образом, формулировка анализируемой нормы Проекта, предложенная разработчиком, на практике может привести к существенным нарушениям указанных выше прав граждан, а потому содержит в себе следующие коррупциогенные факторы:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 2 статьи 4.13. Проекта в следующей редакции: «Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды грубых и повторных административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, единственному родителю, имеющему детей в возрасте до четырнадцати лет, опекуну, осуществляющему опеку над детьми в возрасте до четырнадцати лет, а также лицу, осуществляющему постоянный посторонний уход за инвалидом I группы, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также имеющим специальные знания сотрудникам органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов».

б) Часть 2 статьи 5.1. Проекта гласит, что при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер и последствия совершенного им административного правонарушения, личность физического лица, его имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Принимая во внимание доводы, изложенные в пункте 1 настоящего Заключение, необходимо отметить, что понятие «характер административного правонарушения» является не вполне корректным, а также лишено четкого правового содержания. Представляется более правильным использовать термин «характер общественной вредности» административного

правонарушения, по аналогии с используемым в уголовном законе понятием «характер общественной опасности» преступления. Кроме того, учитывая общий посыл анализируемой нормы и стремление разработчика выстроить структуру Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях по аналогии с Общей частью Уголовного кодекса Российской Федерации, а равно сформулировать общие начала назначения административного наказания по аналогии с общими началами назначения уголовного наказания представляется возможным вести речь о необходимости включения в перечень обстоятельств, подлежащих принятию во внимание при назначении административного наказания влияние назначенного наказания на исправление лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения, и на условия жизни его семьи. Указанные обстоятельства представляются тем более подлежащими учету в условиях общего ужесточения административной ответственности, значительного роста размера административных штрафов и увеличения сроков административного ареста, что не может не иметь определенного влияния на условия жизни семьи лица, привлекаемого к административной ответственности.

Принимая во внимание изложенные выше доводы, можно заключить, что предложенная разработчиком редакция анализируемой нормы содержит в себе следующие коррупциогенные факторы:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);

- определение компетенции по формуле «вправе» — диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 2 статьи 5.1. Проекта в следующей редакции: «При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер и степень общественной вредности административного правонарушения, личность виновного, его имущественное и финансовое положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи».

7) Часть 3 статьи 5.11. Проекта гласит, что лицам, виновным в совершении грубого административного правонарушения, не может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных

правонарушениях. Анализ норм Проекта в их совокупности, а также норм действующего законодательства об административных правонарушениях, связанных с нарушениями порядка проведения публичных мероприятий, показывает, что предложенный разработчиком порядок назначения наказания ниже низшего предела находится в прямом противоречии с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко»⁸.

В самом деле, как уже было отмечено в пункте 4 настоящего Заключения, к грубым административным правонарушениям в соответствии с действующим законодательством об административных правонарушениях относятся и административные правонарушения, составы которых описаны в статье 20.2. КоАП РФ — «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования». Таким образом, исходя из положений анализируемой нормы, описанной в части 3 статьи 5.11. Проекта, лицам, виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного какой-либо из частей статьи 20.2. КоАП РФ, не может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных

правонарушениях. Данное положение, в свою очередь, прямо противоречит позиции Конституционного Суда РФ.

Так, в пункте 3.1. Постановления от 14.02.2013 № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» прямо указано:

«Таким образом, взаимосвязанные положения пунктов 3, 6, 7, 8, 9 и 10 статьи 1 Федерального закона от 8 июня 2012 года N 65-ФЗ в части, устанавливающей за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации, административные штрафы для граждан в размере до трехсот тысяч рублей и для должностных лиц — до шестисот тысяч рублей, соответствуют Конституции Российской Федерации, а в части, устанавливающей за совершение указанных административных правонарушений минимальные размеры штрафов для граждан от десяти тысяч рублей и для должностных лиц — от пятидесяти тысяч рублей, не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой они — в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначения административного наказания ниже низшего предела соответствующей административной санкции, — не позволяют наиболее полно учесть характер совершенного правонарушения, имущественное положение правонарушителя, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации ответственности обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного наказания.

Федеральному законодателю надлежит — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления — **внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 КоАП Российской Федерации.** Впредь до внесения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого за указанные административные правонарушения гражданам и должностным лицам, может быть снижен судом ниже низшего предела, установленного за совершение соответствующего административного правонарушения».

Таким образом, предложенная разработчиком редакция анализируемой нормы, налагающей запрет на назначение административного наказания ниже низшего предела лицам, виновным в совершении грубого административного правонарушения, противоречит позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в указанном выше Постановлении, а, следовательно, приведет на практике к существенному нарушению прав граждан, привлекаемых к ответственности за правонарушения, связанные с проведением публичных мероприятий. Указанная правовая коллизия, в свою очередь, свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);

- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);
- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается изложить часть 3 статьи 5.11. Проекта в следующей редакции: «Лицам, виновным в совершении грубого административного правонарушения, не может быть назначено административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Особенной части настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Данный запрет не распространяется на случаи совершения административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.38, 20.2, 20.2.2 и 20.18 настоящего Кодекса».

8) Статья 5.12. Проекта регулирует порядок назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений. По своему характеру данная статья является попыткой разработчика включить в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях институт, аналогичный институту совокупности преступлений, существующему в Уголовном кодексе Российской Федерации. Такой вывод можно сделать, обратившись к содержанию данной статьи, а также к содержанию статей 17 и 69 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Часть 1 статьи 5.12. Проекта гласит:

«При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение».

Часть 1 статьи 69 Уголовного кодекса РФ гласит:

«При совокупности преступлений наказание назначается отдельно за каждое совершенное преступление».

Часть 4 статьи 5.12. Проекта гласит:

«При совершении лицом одного действия (бездействия) либо при обнаружении должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, двух и более действий (бездействия), содержащих составы однородных административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями либо частями статей Особенной части настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах одной санкции,

предусматривающей назначение более строгого административного наказания».

Часть 2 статьи 69 Уголовного кодекса РФ гласит:

«Если все преступления, совершенные по совокупности, являются преступлениями небольшой или средней тяжести, либо приготовлением к тяжкому или особо тяжкому преступлению, либо покушением на тяжкое или особо тяжкое преступление, окончательное наказание назначается путем поглощения менее строго наказания более строгим либо путем частичного или полного сложения назначенных наказаний».

Приведенные примеры свидетельствуют о наличии принципиального сходства между механизмом назначения административного наказания за совершение нескольких административных правонарушений, предложенным разработчиком, и механизмом назначения наказания по совокупности преступлений, содержащимся в Уголовном кодексе Российской Федерации.

Вместе с тем, между указанными механизмами существует одно довольно существенное отличие.

Часть 1 статьи 17 Уголовного кодекса РФ прямо указывает на то, что совокупностью преступлений признается совершение двух и более преступлений, **ни за одно из которых лицо не было осуждено**, за исключением случаев, когда совершение двух или более преступлений предусмотрено статьями Особенной части настоящего Кодекса в качестве обстоятельства, влекущего более строгое наказание. Такая формулировка позволяет исключить из правоприменительной практики случаи признания совокупностью преступлений совершение двух и более преступных деяний, хотя бы за одно из которых лицо уже было привлечено к уголовной ответственности, тем самым гарантируя соблюдение принципа справедливости, согласно которому никто не может нести

уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление (часть 2 статьи 6 УК РФ).

Предложенный разработчиком порядок назначения административного наказания за совершение нескольких административных правонарушений, напротив, прямо предусматривает возможность привлечения лица к административной ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение, что находит свое выражение в части 3 статьи 5.12. Проекта, регулирующей порядок назначения наказания за совершение неоднократного административного правонарушения. В самом деле, как уже было отмечено в пункте 3 настоящего Заключение, использование понятия «неоднократные правонарушения» на практике приведет к существенному нарушению базовых принципов, на основе которых построен Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — принципа равенства перед законом (статья 1.4.), принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (статья 1.6.), принципа непривлечения к ответственности дважды за одно и то же административное правонарушение (часть 5 статьи 4.1.). Действительно, описанная выше правовая конструкция, при которой количество совершенных однородных административных правонарушений учитывается при квалификации содеянного лицом, привлекаемым к ответственности, фактически предполагает обязанность правоприменителя учитывать ранее совершенные лицом административные правонарушения при решении вопроса о квалификации его действий в качестве правонарушений, что является ни чем иным как повторным привлечением лица к ответственности за противоправное деяние, наказание за совершение которого ему уже было назначено вступившим в законную силу решением суда, что явно

противоречит указанным принципам законодательства об административных правонарушениях.

Таким образом, можно заключить, что часть 3 статьи 5.12. Проекта прямо предусматривает возможность назначения административного наказания за совершение двух и более административных правонарушений, за как минимум одно из которых лицо уже было привлечено к административной ответственности вступившим в силу постановлением суда. Данное обстоятельство свидетельствует о том, что предусмотренный порядок назначения административного наказания за совершение неоднократного административного правонарушения прямо противоречит базовым принципам законодательства об административных правонарушениях. Это, в свою очередь, свидетельствует о наличии следующих коррупциогенных факторов:

- широта дискреционных полномочий — отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «А» пункта 3 Методики);
- отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка (подпункт «Ж» пункта 3 Методики);
- выборочное изменение объема прав — возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) (подпункт «В» пункта 3 Методики);

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, — установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям (подпункт «А» пункта 4 Методики);
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) — отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций (подпункт «Б» пункта 4 Методики);

В целях устранения выявленных коррупциогенных факторов предлагается исключить из текста Проекта часть 3 статьи 5.12. Часть 4 статьи 5.12. Проекта изложить в следующей редакции:

«При совершении лицом одного действия (бездействия) либо при обнаружении должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, двух и более действий (бездействия), содержащих составы однородных административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями либо частями статей Особенной части настоящего Кодекса либо закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, ни за одно из которых лицо не было привлечено к административной ответственности вступившим в силу решением суда, и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах одной санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания».

1 Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 21.07.2014 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации

<http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014, в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета», N 256, 31.12.2001, «Парламентская газета», N 2-5, 05.01.2002, «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1.

3 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, N 25, ст. 2954, «Российская газета», N 113, 18.06.1996, N 114, 19.06.1996, N 115, 20.06.1996, N 118, 25.06.1996.

4 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ», 21.06.2004, N 25, ст. 2485, «Парламентская газета», N 111, 22.06.2004, «Российская газета», N 131, 23.06.2004.

5 Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Собрание законодательства РФ», 01.01.1996, N 1, ст. 16, «Российская газета», N 17, 27.01.1996.

6 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#> {«fulltext»: [«konstantin Markin v.Russia»], «itemid»: [«002-1091»]}

7 Определение Конституционного Суда РФ от 13 июня 2006 г. N 195-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданина Ивукова Константина Александровича положением части 2 статьи 3.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2006. N 5.

8 Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.02.2013, «Собрание законодательства РФ», 25.02.2013, N 8, ст. 868, «Российская газета», N 42, 27.02.2013 (опубликован без

Законодательство

Количественное голосование	
Государственная Дума	
17:08:01	
За	434 ч. 96.4%
Против	3 ч. 0.7%
Воздержалось	1 ч. 0.2%
Голосовало	438 ч. 97.3%
РЕШЕНИЕ ПРИНЯТО	

ОВД-Инфо следит
за изменениями
законодательства в области
свободы собраний, права
и исполнения наказаний.

22  257 

Реформирование КоАП

5  2 