

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Всероссийский научно-исследовательский институт

**Административный штраф: теоретические,
нормативные и правоприменительные аспекты**

Монография

Под общей редакцией
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора А.П.Шергина

Москва - 2020

УДК
ББК

Рецензенты:

Зырянов Сергей Михайлович – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Каплунов Андрей Иванович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Калинина Светлана Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

Административный штраф: теоретические, нормативные и правоприменительные аспекты: монография /Под общей редакцией заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П.Шергина. – М.: ВНИИ МВД России, 2019 – 195 с.

Предлагаемая вниманию читателей монография посвящена комплексному исследованию теоретических, нормативных и правоприменительных проблем административного штрафа.

В ней рассматривается сущностная характеристика административного штрафа, раскрывается его понятие как одного из видов административного наказания, выявляется роль административного штрафа в реализации административной политики государства.

Особое внимание уделяется правовому регулированию административного штрафа в контексте третьей кодификации административно-деликтного законодательства Российской Федерации, обосновываются предложения по совершенствованию норм КоАП РФ.

Исследуются правоприменительные проблемы административного штрафа, правила его назначения и исполнения, анализируется практика его применения органами внутренних дел (полиции) и другими субъектами административной юрисдикции, акцентируется внимание на обеспечение прав и свобод граждан и законных интересов организаций в процессе применения административного штрафа.

Предназначена для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, сотрудников органов внутренних дел (полиции) и должностных лиц других субъектов административной юрисдикции.

Авторы:

Андреянов Михаил Васильевич – старший научный сотрудник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России» – § 2.1, § 3.1

Горячев Андрей Александрович - старший научный сотрудник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России» – § 2.3 (совместно с Г.И.Калмыковым)

Долгова Светлана Игоревна, старший научный сотрудник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук – § 3.3

Дымберов Александр Дамбаевич – заместитель начальника отдела ФГКУ «НЦ БДД МВД России», кандидат юридических наук – § 3.2

Калмыков Геннадий Иванович, начальник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук, доцент – § 2.3 (совместно с А.А.Горячевым)

Машугина Евгения Викторовна – ведущий научный сотрудник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук – § 2.2

Шергин Анатолий Павлович – главный научный сотрудник НИЦ – 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации – введение, глава 1, общая редакция

Введение

Развитие демократических общественных отношений, создание эффективной экономики и условий для благосостояния населения обуславливают необходимость защиты правопорядка. Эта функция государства вытекает из требований ст. 2 Конституции Российской Федерации. Ее реализация уполномоченными государственными органами должна опираться на знание природы, проявлений, интенсивности угроз существующему правопорядку, системы мер противодействия правонарушениям. Одной из значительных угроз интересам личности, обществу, государству являются административные правонарушения, которые были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. Масштабы их совершения, разнообразие форм проявлений, причиняемый вред определяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов. В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности, систему органов, осуществляющих предупреждение, пресечение административных правонарушений и наказание нарушителей, создает условия для соблюдения административно-правовых требований.

Основными правовыми средствами противодействия административным правонарушениям являются меры административного наказания. Действующий КоАП РФ определяет систему и виды административных наказаний, порядок их назначения и исполнения. Наличие установленных законом различных по своему содержанию и направленности административных наказаний дает возможность дифференцированного воздействия на правонарушителей.

Но в любой системе, объединяющей множество составляющих, всегда есть элемент, который для нее является доминирующим и определяющим основное содержание и назначение. Такой элемент в системе

административных наказаний представлен в виде административного штрафа, который занимает особое положение среди других видов административных санкций. Его доминирующая роль обусловлена многими факторами, которые следует иметь в виду при исследовании рассматриваемого вида административного наказания. К ним относятся, прежде всего, установление административного штрафа за все виды административных правонарушений, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; возможность его применения ко всем субъектам административной ответственности – гражданам, должностным лицам и юридическим лицам и всеми субъектами административной юрисдикции - судьями, государственными органами, должностными лицами; масштабность применения (количество оштрафованных за совершение административных правонарушений в 2019 году превысило 150 миллионную отметку)¹; существенное влияние на широкий диапазон общественных отношений – правопорядок, взаимоотношения власти и граждан, государственную казну и имущественные интересы привлекаемых к административной ответственности.

Научная разработка вопросов установления, применения и эффективности административного штрафа предполагает учет всех указанных аспектов. Однако в правовой науке данная проблематика исследовалась фрагментарно и преимущественно с позиций нормативного закрепления административного штрафа. При подготовке настоящей монографии авторский коллектив исходил из комплексного подхода, позволяющего рассмотреть концептуальные, нормативные и

¹ См.: Овчарова Е.В. Способы обеспечения эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования и сборов //Административное право и процесс. 2019. № 12. С. 20.

правоприменительные аспекты административного штрафа. Такой подход predetermined structure, content of work, sources of research².

В первой главе исследуется генезис штрафа, его универсальность как правового средства противодействия нарушениям установленного порядка, рассматривается сущностная характеристика административного штрафа по российскому законодательству, дается научная оценка его нормативной основы и практики применения, выявляется роль административного штрафа в реализации административной политики государства и обосновываются предложения по ее корректировке.

Вторая глава посвящена проблемам правового регулирования административного штрафа, которое раскрывается с позиций теории механизма правового регулирования. Особое внимание уделяется общим вопросам установления этого вида административного наказания в контексте третьей кодификации административно-деликтного законодательства Российской Федерации, обосновываются предложения по совершенствованию норм КоАП РФ. Впервые в правовой науке выделены правовые акты применения административного штрафа, исследована их роль в механизме правового регулирования штрафа.

В третьей главе исследуются правоприменительные проблемы административного штрафа. Сделана попытка выявления критериев выбора оптимального размера штрафной санкции с целью повышения ее превентивной роли. Анализ правил назначения административного штрафа и исполнения осуществлен на базе практики его применения органами внутренних дел (полиции) и другими субъектами административной юрисдикции. Особое внимание уделено использованию электронных средств

² В работе использованы материалы о правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, научные разработки, в том числе, результаты многолетних исследований ВНИИ МВД России проблем административной ответственности. См., например, Шергин А.П. Полвека административно-правовых исследований во ВНИИ МВД России//Административное право и процесс. 2019. № 8. С. 8-15.

в применении штрафных санкций. С учетом корректировки норм, регулирующих исполнительное производство, исследованы вопросы исполнения постановлений о назначении административных штрафов. В работе акцентируется внимание на обеспечение прав и свобод граждан и законных интересов организаций в процессе применения административного штрафа.

Монография рассчитана на широкий круг читателей, она может представить интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов, сотрудников органов внутренних дел (полиции) и должностных лиц других субъектов административной юрисдикции. Авторы не претендуют на бесспорность высказанных суждений и оценок и будут благодарны за замечания и предложения, ориентированные на уточнение отдельных положений работы и перспективы дальнейших научных разработок проблем административного штрафа.

Нормативные акты, используемые в работе, приведены по состоянию на 1 января 2020 года. Монография подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Глава 1. Административный штраф в системе административных наказаний

1.1. Эволюция представлений об административном штрафе

Одной из парадигм, определяющей понятие, возможности и роль административного штрафа в правовых системах, является его связь с материальными состояниями субъектов общественных отношений. Ущемление в результате его применения материальных интересов всегда чувствительно для лица, нарушившего правовые установления. Такая зависимость предопределена наличием психологической установки «свое» - «чужое»³. Утрата «своего», хотя и его части, лежит в основе всех материальных видов наказания и, прежде всего, штрафа. В различные периоды развития социума этот вид наказания менял свое название, формы и порядок применения, но указанная сущностная характеристика штрафа оставалась прежней. Тем не менее, разнообразие штрафных санкций в отечественной и зарубежных правовых системах дает возможность проследить, как менялось представление о рассматриваемом виде административного наказания.

Слово «штраф» пришло в русский язык из немецкого языка (die Strafe – узаконенное наказание за правонарушение). Причем первоначально данный термин имел объединительное значение любого наказания: пеня, кара, взыскание и др. Позже, и не только в немецком языке, он приобрел современный смысл денежного взыскания, налагаемого в административном или судебном порядке за совершение правонарушения⁴. В этом понимании

³ Диалектика соотношения «свой» - «чужой» блестяще представлена в работах профессора Ю.М.Антоныяна. См.: Антоныян А.М. Архитип и преступность. – М.: «Вече». 2009.

⁴ Уже в германском Уголовно-судебном уложении Карла V штраф употребляется как денежное взыскание, применяемое за совершение правонарушения. См.: Каролина. Уголовно-судебное уложение Карла V /перевод, предисловие и примечания заслуженного деятеля науки Казахской ССР профессора С.Я.Булатова. – Алма-Ата. 1967.

штраф получил нормативную прописку в большинстве уголовных кодексов, а также законах об административной ответственности в государствах, где она выделена в качестве самостоятельного вида юридической ответственности.

В Древней Руси аналог штрафа имел иные нормативные формы. О них впервые упоминается в Русской Правде, одном из средневековых памятников русского права⁵, известном еще под названием «Суд Ярослава Владимировича». Следует заметить, что при князе Ярославе штрафные санкции за правонарушения могли устанавливаться еще в натуральном виде. Так в соответствии с вирными постановлениями «вирнику взять 7 ведер солода на неделю, а также барана или полтуши говядины...» (п. 9 Русской Правды). Позже все санкции обретают исключительно денежный характер. Сыновья Ярослава после его смерти отменили месть за убитого, заменив ее выкупом деньгами. Основными формами денежных взысканий стали вира и продажа⁶, в которых устанавливался фиксированный размер в гривнах (денежная единица того времени). Оба взыскания уплачивались княжеской власти. Вира носила в большей мере возмездный характер и ее применение увязывалось с отношениями преступника с общиной, которая несла при определенных условиях ответственность за содеянное ее члена. Следует особо отметить, что размер виры и продажи устанавливался в зависимости от тяжести содеянного и сословных отношений, существовавших в Древней

⁵ Речь идет о более поздней редакции этого документа – так называемой Пространной редакции Русской Правды. См. подробнее: История отечественного государства и права. Сборник документов. Часть 1 (XI – XV11 вв.) – Вологда: ВИПЭ ФСИН России. 2006; Памятники российского права в 35 томах. Т.1: Памятники права в Древней Руси: Учебно-научное пособие /под общей редакцией докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова. – Тольятти-Москва: Изд-во «Юрлитинформ». 2013 и др.

⁶ См., например, Кучугурный Э.А. Становление и развитие штрафа как уголовного наказания в законодательстве дореволюционной России //Центральный научный вестник. – 2016. № 17 (17). С. 40-42; Шубин И.В. К вопросу об административных началах штрафа в Русской Правде //Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения»): сборник научных трудов 3-й Международной научно-практической конференции (22 мая 2019 г.): научное электронное издание. – М.: Московский университет МВД России им. В.Я.Кикотя. 2019. С. 486-489 и др.

Руси. Так, за убийство княжнего приказчика предусматривалось наказание в размере 80 гривен (п. 12), за убийство смерда или холопа – 5 гривен (п. 16).

Признавая значительную роль рассматриваемого источника российского законодательства и дифференциацию в Русской Правде штрафных санкций в зависимости от тяжести различных видов правонарушений, отдельные исследователи высказывают гипотезу о том, «что положения о штрафах, закрепленные в Русской Правде, стали предпосылкой, базой для возникновения административного штрафа и, соответственно, разграничения уголовных преступлений и административных проступков»⁷. Полагаем, что для такого вывода не дают оснований ни текст самой Русской Правды, в которой однозначно используется термин «преступник», ни принятая трактовка публичной ответственности в Древней Руси как уголовной ответственности. Для обозначения преступления Русская Правда употребляет термин «обида». В этом определении, по мнению В.И.Сергеевича, «отражается взгляд на преступление как на материальный вред»⁸. К выделению административной ответственности наряду с уголовной российское законодательство пришло значительно позднее.

В последующем законодатель в Российской империи отказался от рассмотренных выше форм штрафных санкций и не без влияния уголовного законодательства Германии использовал для их обозначения термины «штраф» и «денежное взыскание». Этому в определенной мере способствовали научные труды русских ученых-полицистов, в которых выделялись так называемые полицейские проступки (позже административные правонарушения), за совершение которых право налагать штраф предоставлялось органам исполнительной (полицейской) власти.

Начало такой нормотворческой и правоприменительной практике положил Указ Екатерины II от 3 апреля 1781 г. «О суде и наказании за воровство разных родов и заведении рабочих домов», в соответствии с

⁷ Максимов И.В. Административные наказания. – М.: Норма. 2009. С. 271.

⁸ Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. – СПб., 1903. С. 342.

которым воровство подразделялось на уголовное преступление и административное правонарушение, критерием такого разделения служила сумма украденного, которая предопределяла размер налагаемого штрафа⁹. Следует обратить внимание на то, что длительное время в законодательстве Российской империи для обозначения штрафных санкций использовались различные термины. Так, например, в соответствии со ст. 1 Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1985 года, мировые судьи были вправе налагать следующие наказания: 1) выговоры, замечания и внушения; 2) *денежные взыскания* не свыше трехсот рублей; арест не свыше трех месяцев, и 4) заключение в тюрьму не свыше одного года и шести месяцев. В проекте Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. предполагалось различать *штрафы*, поступающие в казну, и *пени*, поступающие в приказы общественного призрения, но в окончательной его редакции, на что обращал внимание профессор Н.С.Таганцев, главным имущественным наказанием было определено *денежное пени*¹⁰. Это наименование было сохранено и в Уголовном уложении 1903 года. Несмотря на терминологические различия штрафные санкции в законодательстве Российской империи предусматривались в фиксированной денежной форме и применялись как за совершение преступлений, так и проступков.

История административной ответственности, которая была выделена в законодательстве Советского государства в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, неразрывно связана с эволюцией штрафа, применяемого за совершение административных проступков (правонарушений). На всех этапах послереволюционного развития штраф всегда оставался одним из основных видов в системе административных

⁹ См.: Хавский П. Собрание законов о полицейском управлении, или наказы губернаторские и устав благочиния; с включением законов с 1708 по апрель месяц 1826 года. СПб., 1826. С 52.

¹⁰ Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. В 2-х томах. Т. 2. – М.: Наука. 1994. С. 138. В другом источнике – Своде законов Российской империи штрафы и пени различались по иному – процессуальному основанию: пени налагались без производства суда, а штрафы – по суду.

взысканий (наказаний). Вместе с этим новейшая отечественная история представлена различными подходами к определению уровня нормативного закрепления, установления размеров, порядка применения административного штрафа. Не осталась неизменной и терминология его нормативного обозначения. Не пытаюсь раскрыть всей динамики развития законодательства Советского государства и современной России о штрафах, получившей отражение во многих научных исследованиях¹¹, обратим внимание на основные тенденции его нормативного установления.

Одной из них является длительное существование, вплоть до вступления в законную силу действующего КоАП РФ с 1 июля 2002 года, *различного уровня правового регулирования* административного штрафа. Уже с первых лет советской власти наряду с декретами ВЦИК и СНК РСФСР это административное взыскание устанавливалось и применялось на основании распоряжений военного командования, постановлений отраслевых органов государственного управления (НКВД, Наркомюст и др.) и исполкомов местных советов депутатов трудящихся. Причем в большинстве из них устанавливались, как правило, штрафные санкции за отдельные виды административных правонарушений. Отсутствие в законодательстве норм, определяющих размеры штрафа; круг органов (должностных лиц), уполномоченных его применять; правила назначения и исполнения затрудняло осуществление и руководство административной практикой, снижало ее эффективность. Нельзя сказать, что законодатель не

¹¹ См., например, Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: дисс... канд. юрид. наук. – М., 1968; Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. – Пермь. 1969; Шергин А.П. Административные взыскания по советскому праву: дисс... канд. юрид. наук. – М., 1969; Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975; Пospelова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: дисс... канд. юрид. наук. – М., 2001; Максимов И.В. Административные наказания. – М.: Норма. 2009; Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для магистров /5-е изд., перераб., и доп. – М.: Изд-во Юрайт. 2013; Попугаев Ю.И. Из историографии отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода //Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 18-22 и др.

предпринимал попыток устранения этих пробелов, уже в двадцатые годы прошлого столетия в этих целях принимается ряд важных декретов.

Среди них заметное место занимает Постановление о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке, утвержденное декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г., в котором закреплялось право местных Советов и их исполнительных комитетов издавать обязательные постановления и устанавливать за их нарушение штрафы в фиксированном размере или принудительные работы¹². Этим постановлением был сделан один из первых шагов по упорядочению нормотворчества местных органов власти в области административной ответственности. Попытки ограничить применение штрафов в административном порядке предпринимались и в дальнейшем. Принципиальное значение в этом отношении имела резолюция 3-го съезда Советов Союза ССР «По вопросам советского строительства», в котором Президиуму ЦИК СССР поручалось «соответствующим законодательным актом ограничить административные штрафы как в городах, так и в селеньях только определенными размерами, и в случаях, установленных в законодательном порядке»¹³. Указание съезда было реализовано с принятием ЦИК и СНК СССР постановления от 4 января 1928 г. «Об ограничении наложения штрафов в административном порядке»¹⁴, в соответствии с которым применение административных штрафов допускалось исключительно в случаях и пределах, предусмотренных законодательством. Но в нормотворческой практике основная цель постановления – унифицировать уровень установления правового регулирования штрафа – не была достигнута. Заметим, что в этом постановлении лишь нормативно легализировался перечень органов, уполномоченных принимать акты с

¹² См.: СУ РСФСР. 1922. № 48. Ст. 603. Эти административные взыскания могли также применять суды за совершение преступлений небольшой тяжести. Такая возможность предусматривалась в УК РСФСР 1922 и 1926 гг.

¹³ СЗ СССР. 1925. № 35. Ст. 247. Отметим, что в решении съезда рассматриваемое административное наказание впервые названо «административным штрафом».

¹⁴ СЗ СССР. 1928. № 5. Ст. 42.

административной санкцией. К ним были отнесены союзные и республиканские законодательные акты; инструкции и постановления союзных и республиканских ведомств в случаях, определяемых законом; обязательные постановления местных исполкомов, советов, революционных комитетов и других соответствующих им органов в случаях и в пределах, определяемых законом. Таким образом, множественность органов различного уровня, уполномоченных устанавливать административный штраф, стала традиционной характеристикой административной ответственности в советской и постсоветской истории. Действующим КоАП РФ впервые в качестве источника этого вида юридической ответственности закреплен закон. Характеризуя эту новацию, И.В.Максимов полагает, что по своей природе «административный штраф можно признать вполне допустимой формой вмешательства в права человека и гражданина в силу того, что такое вмешательство реализуется исключительно государством на основе *федерального закона* (курсив мой – А.Ш.) в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия и в целях предотвращения противоправных нарушений, охраны здоровья или нравственности и защиты прав и свобод других лиц»¹⁵. Думается, автор выдал желаемое за действительное. В действующем КоАП РФ закреплен двухуровневый вариант структуры административно-деликтного законодательства: федеральный в виде КоАП РФ и региональный в виде законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Такое нормативное решение не представляется легитимным, поскольку противоречит положениям ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы граждан могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. На это противоречие мы

¹⁵ Максимов И.В. Административные наказания. – М.: Норма. 2009. С. 283.

обращали внимание не раз¹⁶. К сожалению, в имеющихся проектах нового КоАП РФ сохраняется без учета указанных конституционных положений двухуровневая структура административно-деликтного законодательства.

Другой тенденцией развития законодательства о штрафах были *различия в наименовании* рассматриваемого административного взыскания (наказания) и порядке его исчисления. В постреволюционный период нормативные акты использовали преимущественно термин «штраф» в отличие от «денежной пени» в законодательстве Российской империи. Аналогично определялся и соответствующий вид уголовного наказания. Следует заметить, что такой подход был характерен не только для штрафа, система административных наказаний (взысканий) во многом дублировала наименования уголовных наказаний: принудительные работы, исправительные работы, конфискация и др. Анализ административно-деликтного законодательства свидетельствует о попытках провести различия между штрафом по УК и штрафом за совершение административных проступков (правонарушений). В нормотворческой практике для обозначения последнего появился термин «штраф, налагаемый в административном порядке», который был легализован Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»¹⁷. Однако в отличие от УПК РСФСР, определившего процессуальные рамки уголовного судопроизводства, единого порядка применения административных взысканий в это время не существовало. Напомним, в стране действовали сотни нормативных актов только высших органов государственной власти, предусматривающих штраф за совершение административных правонарушений. Причем в большинстве из них наряду с нормами об административной ответственности устанавливались порядок их применения, субъекты административной

¹⁶ См., например, Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства //Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 68. Такого мнения придерживаются также А.Б.Агапов, Б.В.Российский, В.Е.Севрюгин и другие исследователи проблем административной ответственности.

¹⁷ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368.

юрисдикции и их компетенция, на что обращалось внимание в правовой литературе¹⁸. Общий порядок применения административных взысканий впервые установлен только КоАП РСФСР 1984 года, в котором законодателем для обозначения рассматриваемого административного взыскания использован, как и в УК РСФСР, термин «штраф». И только действующий КоАП РФ в отличие от штрафа как уголовного наказания закрепил термин «административный штраф». Под этим административным наказанием понимается денежное взыскание, которое выражается в рублях и устанавливается в предусмотренных законом размерах (ст. 3.5 КоАП РФ).

Отсутствие критерия размера рассматриваемого административного наказания (взыскания) было и остается одной из характеристик штрафа в постреволюционной и современной России, что обусловило широчайший диапазон сумм штрафных санкций, в том числе и за аналогичные по своей общественной опасности административные правонарушения. Штрафы могут быть по своему размеру небольшими и значительными, но достаточными для достижения превентивной их цели. Для этого они должны быть чувствительными для тех, к кому они применяются. В установлении размеров административных штрафов представляются неоправданными две крайности, характерные для отечественного административно-деликтного законодательства: так называемые мелкие штрафы и чрезмерно большие размеры этих санкций.

Первые не могут существенно воздействовать на имущественные интересы нарушителей и не рассматриваются ими как наказание. Это подтверждают результаты исследований эффективности административных штрафов, налагаемых за нарушения общественного порядка в СССР¹⁹. Их применение лишь затратная для государства деятельность, не влияющая на обеспечение правопорядка. Вторые не учитывают реальные доходы

¹⁸ См.: Памятники российского права. В 35 т. Т.34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: учебно-научное издание. /под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова – М.: Изд-во «Юрлитинформ». 2017. С.119.

¹⁹ См., например, Еропкин М.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. О применении штрафов за нарушения общественного порядка //Советское государство и право. 1971. № 7.

населения и являются трудно исполнимыми. Установленные в последние годы повышенные размеры штрафных санкций не могут рассматриваться как справедливые и, как обоснованно указал Конституционный Суд Российской Федерации, противоречат конституционным нормам об охране собственности²⁰. К этому вопросу мы еще будем обращаться. Здесь же только отметим, что в основе административной политики правового государства должна быть задача предупреждения правонарушений, а не только фискальные интересы.

Административный штраф изначально устанавливался и применялся как денежное взыскание и исчислялся в рублях. И это оправданно, поскольку рубль является в Российской Федерации единственной денежной единицей. Печальный опыт исчисления исследуемого вида административного наказания в минимальных размерах оплаты труда (МРОТ) в соответствии с первоначальной редакцией КоАП РФ вряд ли стоит повторять в отечественной нормотворческой практике. Изменение экономической ситуации позволила законодателю отказаться от использования МРОТ для исчисления административного штрафа. Правоприменители после отмены в 2007 году МРОТ в КоАП РФ²¹ испытали облегчение от того, что исчезла необходимость перевода размера применяемого штрафа из МРОТ в рубли. Вызывает удивление упорство отдельных коллег, ратующих вернуться в новом КоАП РФ к еще одному эрзацу рубля. Так, например, разработчики проекта Кодекса РФ об административной ответственности предлагают определять размер административного штрафа из расчетного показателя (базовой величины), установленного федеральным законом и действующего

²⁰ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4П «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» (СЗ РФ.2013. № 8. Ст. 868).

²¹ См.: Федеральный закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» (СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3089).

на момент совершения (обнаружения) административного правонарушения²². Зачем еще один ребус в КоАП РФ, с нормами которого должны согласовывать свое поведение все граждане страны, организации и их должностные лица и которыми руководствуются все субъекты административной юрисдикции?

Административный штраф останется и в новом КоАП РФ, проект которого сейчас разрабатывается по распоряжению Правительства РФ. Хотелось бы видеть его нормативное закрепление более простым, социально обусловленным и понятным как правоприменителям, так и населению.

1.2. Понятие административного штрафа как вида административного наказания. Размер как сущностная характеристика административного штрафа.

В правоприменительной практике административный штраф занимает значительное место. Он предусмотрен в качестве санкции за все административные правонарушения, предусмотренные КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации. Его применение отнесено законом к компетенции широкого круга субъектов административной юрисдикции – судей, государственных органов и их должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Правильное применение этих полномочий предполагает знание целей, содержания и возможностей административного штрафа как одного из видов административного наказания. Для этого необходимо, прежде всего, уяснение вопроса о понятии административного штрафа, его назначении в системе средств правоохраны.

Раскрытие понятия административного штрафа как сложного правового средства целесообразно проводить с позиций категорий общего и

²² См. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект. /П.И.Кононов, В.В.Лихарев, С.А.Старостин, В.А.Юсупов; под общ ред. А.А.Агеева. – М.: Проспект. 2016. С. 27.

особенного. Такой методологический подход позволяет, с одной стороны, рассмотреть его общие черты с другими видами административного наказания и выявить конструктивные особенности административного штрафа, с другой стороны.

Общность административного штрафа с другими видами административного наказания обусловлено тем, что он входит в систему этих наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ)²³. Административное наказание наряду с административным правонарушением является одним из основных институтов административно-деликтного права. Эти понятия теснейшим образом связаны, но выполняют различные функции в механизме административной ответственности. Если административное правонарушение является основанием для административной ответственности, то административное наказание – правовое ее последствие. Термин «административное наказание», обозначающий санкцию за совершение административного правонарушения, появился сравнительно недавно с принятием КоАП РФ 2001 года. До этого использовался иной термин – «административное взыскание», что создавало тавтологическую ситуацию с законодательной конструкцией «взыскание взыскивается». Термин «административное наказание» точнее отражает суть карательной санкции и более согласуется с названием уголовно-правовой санкции «наказание». Законодательная дефиниция ст. 3.1 КоАП РФ выполняет двойную задачу, поскольку охватывает как понятие, так и цели административного наказания. В соответствии с ч. 1 данной статьи «Административное наказание является установленной государством мерой

²³ В соответствии с ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие виды административных наказаний: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 5) административный арест; 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 7) дисквалификация; 8) административное приостановление деятельности; 9) обязательные работы; 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Административное наказание является защитной реакцией государства на административные правонарушения. Более того, оно одно из основных правовых средств противодействия административной деликтности, имеющего широкое применение²⁴. Угроза наказания оказывает сдерживающее воздействие на выбор противоправного варианта поведения, информируя субъекта о нежелательных для него последствиях нарушения установленного административно-правового запрета. Такая зависимость закреплена в структуре статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В первой их части – диспозиции определены признаки запрещенного действия (бездействия), во второй части – санкции - устанавливаются вид, размер (срок) административного наказания за нарушение данного запрета.

Представления о понятии, содержании, направленности административного наказания (взыскания) не оставались неизменными, они формировались на нравственных воззрениях общества или его правящей элиты в тот или иной период его развития - какими должны быть средства борьбы с преступными правонарушениями. Например, в первые годы существования Советского государства доминировала ориентация на подавление классовых противников, которая породила такие меры административного воздействия как административная ссылка, высылка из СССР представителей интеллигенции и др. Действующая система административных наказаний, закреплённая в КоАП РФ, основывается на современных ценностях, необходимости надежной защиты прав и свобод

²⁴ Ежегодно административные наказания в Российской Федерации применяются в отношении более ста пятидесяти миллионов граждан, должностных лиц и юридических лиц. Рост количества подвергнутых административным наказаниям предопределен и активностью законодателя, расширяющего перечень административно наказуемых деяний. За время действия КоАП РФ с 1 июля 2002 года принято более 660 федеральных законов, значительно увеличивших этот перечень.

человека и гражданина, интересов общества и государства от административных правонарушений. Обобщенная характеристика понятия административного наказания предполагает обращение к его признакам.

1. *Административное наказание является установленной государством мерой ответственности.* Данный признак вытекает из законодательного определения административного наказания. В нем прослеживается неразрывная связь с такими категориями как государство, ответственность, мера. Государство, исходя из конституционной обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), устанавливает юридическую ответственность за совершение неправомерных действий (бездействия). Никто не вправе осуществлять данную функцию, поскольку в правовом государстве она является прерогативой законодателя. Административная ответственность устанавливается законодательными органами Российской Федерации и законодательными органами субъектов Российской Федерации. Но в целях единства нормативной практики в этой сфере установление перечня видов административных наказаний и правил их применения отнесено к ведению Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). При этом в региональных законах об административных правонарушениях могут предусматриваться административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа. При этом размер штрафа в этих нормативных актах не должен превышать пределы для данного вида административного наказания, установленные ст. 3.5 КоАП РФ.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т.е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные ст. 2.1 КоАП РФ. Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных).

Ответственность объективируется в наказании, и она не может быть беспредельной. Следует заметить, что ряд видов административных наказаний (предупреждение, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное выдворение из пределов Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства), предусмотренных действующим КоАП РФ, не отвечает критерию меры как признаку наказания. И принцип индивидуализации назначения административного наказания к ним практически не применим. В проекте нового КоАП РФ они должны быть по аналогии с УК РФ в новой главе Общей части «Иные принудительные меры медицинского и административного характера».

Мера как признак административного наказания находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. Так, например, за оскорбление в соответствии с ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение. Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности в административно-юрисдикционной деятельности.

2. Административное наказание устанавливается и применяется за совершение административного правонарушения. Действующее законодательство определяет административное правонарушение как единственное основание для применения административного наказания.

Новеллизация в КоАП РФ понятия административного правонарушения изменила и основание применения административного наказания. Таким основанием в соответствии с ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ является противоправное, виновное действие (бездействие) как физических, так и юридических лиц, признаки которого предусмотрены статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Изменение субъектного состава административного правонарушения обусловило соответствующую «адресность» различных видов административных наказаний. Так, например, в отношении юридического лица могут применяться административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия или предмета совершения административного правонарушения и административного приостановления деятельности (ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ). Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа уполномочены применять должностные лица органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел (полиции), предусмотренные в главе 23 КоАП РФ. Все виды административных наказаний вправе налагать только судьи.

3. Административное наказание – мера государственного принуждения, содержанием которого являются соответствующие ограничения личных, имущественных и иных прав. В отличие от других видов административного принуждения (мер административного предупреждения и пресечения) административные наказания применяются post factum, т.е. после совершения административного наказания. И дело не только во временном интервале между событием правонарушения и принятием решения о наказании виновного. Административное наказание назначается за совершенное правонарушение лицом, вина которого доказана в установленном законом порядке. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и другие принудительные меры, закрепленные в главе 27 КоАП

РФ) применяются *в связи* с совершением правонарушений. Следовательно, правоограничения, составляющие содержание административного наказания, выполняют роль *кары* за нарушение административно-правового запрета. Таким качеством не обладают иные меры административного принуждения. В научной и учебной литературе нередко интерпретация административного наказания как превентивной меры, предупреждающей совершение правонарушений²⁵, что подменяет его содержание целями данной санкции. В связи с этим, замечает П.П.Серков, «неясно, откуда черпает свое профилактическое воздействие, лишенное кары административное наказание, которое наоборот имеет реальные очертания, всегда конкретно и регулируемо по виду и размеру»²⁶. Правоограничения в административном наказании с исчерпывающей полнотой определены законом, строго дозированы в санкциях норм, предусматривающих административную ответственность. Правонарушитель, подвергнутый административному наказанию, вынужден претерпевать правоограничения, составляющие его содержание, - понести материальные лишения при назначении административного штрафа или конфискации, лишиться свободы в случае административного ареста и др. Поэтому в содержательном плане административные наказания являются штрафными, карательными правовыми санкциями.

4. *Административное наказание применяется широким кругом субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.* В отличие от наказания за преступление, которое может назначать только суд, административные наказания вправе назначать судьи, комиссии по делам несовершеннолетних, должностные лица органов внутренних дел (полиции), других органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Множественность

²⁵ См., например, Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. – М.: Статут. 2000, С. 43.

²⁶ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М.: НОРМА. ИНФРА-М, 2012. С.187.

субъектов административной юрисдикции обусловлена, прежде всего, масштабами и разнообразием рассматриваемых дел. Именно поэтому идее о создании административных судов как уполномоченных рассматривать дела о всех видах административных правонарушений не суждено было сбыться. Вместе с тем законодатель значительно расширил административно-юрисдикционные полномочия судей. Во-первых, к их исключительному ведению отнесено рассмотрение большинства административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ), кроме этого они вправе рассматривать дела о значительном круге правонарушений при условии их передачи органом или должностным лицом, к которому поступило дело о таком правонарушении (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Во-вторых, судьи уполномочены применять все виды административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ. Другие субъекты административной юрисдикции вправе налагать административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

Такое распределение наказательной компетенции²⁷ субъектов административной юрисдикции не представляется, по нашему мнению, оптимальным. Судебная монополизация применения всех видов административных наказаний ограничила возможности других органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, лишила административно-юрисдикционный процесс его главного преимущества – оперативности.

5. Административное наказание создает для виновного состояние административной наказанности. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении

²⁷ В административно-юрисдикционной компетенции принято выделять функциональную, предметную, процессуальную, территориальную компетенцию. См. подробнее: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект. 1999. С. 35-39.

административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. В случае совершения правонарушения лицом, подвергнутым административному наказанию, состояние административной наказанности учитывается как отягчающее административную ответственность обстоятельство (ст. 4.3 КоАП РФ), либо может служить квалифицирующим признаком для применения более сурового административного наказания (см., например, ч. 2 ст. 5.27, ст. 14.31² КоАП РФ и др.) или служить основанием для уголовной ответственности (см. например, ст. 158¹ «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию» УК РФ).

Цели административных наказаний, исходя из смысла ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, сводятся к предупреждению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, т.е. законодатель в качестве целей рассматриваемых санкций выделяет специальное и общее предупреждение правонарушений.

Специальное (частное) предупреждение обращено к лицу, подвергнутому административному наказанию. Его суть в предупреждении рецидива противоправного поведения. Причем этот результат достигается путем правоограничений, составляющих содержание административных наказаний, а не каких-либо иных форм воздействия на сознание и волю. Сам факт применения административного наказания как бы сигнализирует правонарушителю, вот какие ограничения будет он испытывать в случае совершения новых противоправных деяний. «С помощью человеческой памяти и запоминания претерпевания неблагоприятных последствий сохраняется беспокойство по поводу возможности их наступления в случае совершения противоправных действий (бездействия) в будущем²⁸». Вместе с тем превентивные возможности административного наказания нельзя переоценивать. У лица, подвергнутого этой санкции, всегда есть выбор – воздержаться от противоправного поведения или продолжить его. Практика

²⁸ Серков П.П. Указ соч., С. 189.

знает случаи, когда водители транспортных средств, десятки раз оштрафованные за нарушения правил дорожного движения, вновь совершали такие же правонарушения. В самом содержании ряда административных наказаний заложены возможности предупреждения продолжения противоправного поведения. Так, например, лишение водительских прав связано с запретом эксплуатации транспортных средств, применение административного приостановления деятельности юридического лица, совершившего административное правонарушение, предупреждает возникшие в его результате угрозы общественной безопасности и т.д.

Превентивная цель может быть достигнута, если административное наказание справедливо. Закон запрещает ущемление законных прав правонарушителя, выходящего за пределы правоограничений, составляющих содержание административного наказания. В соответствии с ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Следует заметить, что уголовный закон восстановление социальной справедливости определяет в качестве одной из целей наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

Административное наказание является средством предупреждения не только административных правонарушений, но и преступлений. Такой вывод основан на анализе ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административное наказание применяется в целях совершения новых правонарушений. Объединительный смысл термина «правонарушение» не случаен. В ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»²⁹ дано легальное определение понятия правонарушения, под которым понимается «преступление или административное правонарушение,

²⁹ СЗ РФ. 2016. № 26(Часть 1). Ст. 3851.

представляющее собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность». Следует также заметить, что в действующих КоАП РФ и УК РФ содержится более ста смежных составов административных правонарушений и преступлений и оба кодекса решают одну общую задачу предупреждения правонарушений. Административные наказания ориентированы на защиту общественных отношений от менее опасных нарушений, чем предупреждают совершение более опасных деяний - преступлений. Когда их превентивной мощности становится недостаточно, вступают в действие более репрессивные средства – уголовные наказания.

Общее предупреждение как цель административного наказания имеет широкий круг адресатов. Угроза наказания обращена практически ко всем физическим и юридическим лицам. Сам факт опубликования административно-деликтного закона предупреждает о возможных правоограничениях в случае нарушения установленного запрета. Этим же целям служит иная информация об установлении и применении административных наказаний: СМИ, правовое обучение и воспитание, издание популярной юридической литературы и др.

Изложенное позволяет предложить следующее определение административного наказания.

Административное наказание – установленная государством мера административной ответственности за совершение административного правонарушения, состоящая в предусмотренных законом правоограничениях нарушителя, и влекущая состояние административной наказанности.³⁰

Административный штраф обладает всеми рассмотренными признаками административного наказания. Вместе с тем ему присущи свои черты. КоАП РФ содержит не только перечень административных наказаний, но и характеристику каждого их вида. Административное наказание в виде

³⁰ Цели административного наказания по аналогии с уголовным наказанием целесообразно, по нашему мнению, закрепить в самостоятельной статье КоАП РФ «Цели административного наказания».

административного штрафа устанавливается как КоАП РФ, так и законами (кодексами) субъектов РФ об административных правонарушениях и применяется только в качестве основного административного наказания.

Административный штраф представляет собой административное наказание имущественного характера и имеет денежную форму, которая выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств. Основным показателем правоограничения рассматриваемого административного наказания является *размер* штрафа, исчисляемый в денежном выражении. Определение этого показателя представляет значительную сложность как для законодателя, так и правоприменителя. Он может быть небольшим, средним и повышенным, но его определение не является произвольным. Размер всегда предполагает сопоставление с другими событиями, явлениями. *Соразмерность* (в западных правовых системах аналогом признается термин «пропорциональность») лежит в основе определения уровня величины штрафа. Причем данный принцип является универсальным, он должен учитываться как при установлении административного штрафа, так и при его назначении.

При введении штрафной санкции за административные правонарушения законодатель исходит, прежде всего, из конституционной оценки защищаемых от правонарушений общественных отношений (собственность, права и свободы граждан, общественная безопасность и др.), допустимости их ограничений. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Обоснованность установления административного штрафа этим не ограничивается. Важно учитывать возможности этого вида наказания в превенции правонарушений. Могут ли имущественные ограничения лица, а

штраф, по сути, является таковым, влиять на выбор варианта поведения. Причем такие ограничения должны быть достаточными, что достигается установлением оптимального *размера* административного штрафа. Его дозировка представляет особую трудность, поскольку установление размера штрафа зависит от многих составляющих. К ним в нормотворческой практике относят:

- степень общественной опасности и характер противоправного поведения, являющегося основанием для установления штрафной санкции, за более опасное правонарушение устанавливается повышенный размер административного штрафа и, наоборот, за менее опасное противоправное деяние предусматривается меньший размер штрафа;

- характеристика субъектов правонарушений, чей статус определяет максимальные размеры штрафа (граждане, должностные лица, юридические лица), что находит отражение в различиях пределов размеров в отношении этих субъектов в целом (ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ) и в санкциях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях³¹;

- достаточность для влияния на сознание и волю с целью превенции правонарушений, штраф должен существенно ограничивать имущественные интересы нарушителя, в противном случае он утрачивает свое назначение быть наказанием, чрезмерный же размер административного штрафа вряд ли будет справедливым;

- уровень доходов населения, который не может в настоящее время оцениваться как высокий, выступая в сентябре 2018 года на осенней сессии Госдумы глава Счетной палаты Алексей Кудрин сообщил, что 13,2 %

³¹ В литературе высказано суждение о том, что избирательность административного штрафа подчеркивается присущим каждому административному наказанию личным характером правоограничительного воздействия (см.: Максимов И.В.. Указ. соч. С. 284). Такая характеристика вполне обоснованна применительно к применению штрафных санкций только в отношении граждан и должностных лиц. Распространять личный характер административного штрафа на юридических лиц вряд ли оправданно.

населения или 19,3 млн человек имеют доход ниже прожиточного уровня³². Установленные в последнее время повышенные размеры административного штрафа не учитывают современных социальных и экономических реалий. Конституционный Суд РФ в постановлении от 14.02.2013 г. № 4П указал на то, что штрафы, превышающие средний размер заработной платы в стране не соответствуют конституционным положениям о защите собственности³³. С таким выводом трудно не согласиться. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ размер административного штрафа в отношении граждан не должен был превышать пяти тысяч рублей. Затем законодатель сделал из этого общего максимума административного штрафа исключения, повысив за совершение отдельных правонарушений размер штрафа до 7, 10, 15, 20, 50, 100, 200, 300 и 500 тысяч рублей (в последнем случае увеличение в 100 раз!). Причем такие новации приняты в основном в 2015-2019 г.г., т.е. уже после упомянутого постановления Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4П и при отсутствии каких-либо чрезвычайных обстоятельств в стране, которыми можно было бы обосновать столь высокие размеры штрафных санкций. Причем повышенные размеры административного штрафа в отношении граждан были установлены за совершение свыше 130 видов правонарушений. Сравнивать эти данные с динамикой доходов населения даже некорректно.

Аналогично были подняты и максимальные размеры административных штрафов, налагаемых на должностных (до одного миллиона рублей) и юридических лиц (до 60 миллионов рублей). В отношении юридических лиц и особенно индивидуальных предпринимателей такая административная практика оборачивается тем, что штрафные потери

³² См. АиФ-Москва, 27 сентября 2018 г. В 2019 году ситуация не улучшилась. По данным Роскомстата на грани нищеты живут 21 млн. россиян. К бедным можно причислить 14,3 % населения России. См. Нищего полку прибыло //Московский комсомолец. 31.07.2019. Такую тенденцию по существу подтверди Президент РФ В.В.Путин на съезде «Единой России», призвав снизить бедность, уровень и массовость, масштаб которой представляет угрозу для стабильности и единства нашего общества //23 дек. 2019. РИА Новости.

³³ См.: СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

закладываются в стоимость продукции или предоставляемых услуг, т.е. перекладываются на потребителей, или банкротством (особенно малых предприятий), о чем свидетельствуют жалобы этих субъектов в арбитражные суды на штрафы, размер которых нередко превышает годовую прибыль предприятия. В отечественной истории уже были подобные прецеденты, когда за потраву посевов решениями губисполкомов в первые годы советской власти устанавливался штраф, превышающий стоимость коровы. Штрафомания – старая болезнь нашей административной политики. И законодатель не раз предпринимал меры по ограничению применения данного вида административного наказания (взыскания)³⁴, а затем вновь расширял сферу применения этих правовых санкций.

По этой же причине проблематично взыскание наложенных административных штрафов в «астрономических» размерах, на что обращали внимание многие исследователи, Генеральный прокурор РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ. Санкции за неуплату штрафа также не срабатывают, поскольку большинство граждан не в состоянии уплатить чрезмерно высокие размеры штрафа, а административный арест за его неуплату применим не ко всем категориям нарушителей, не говоря уже неконституционности этого вида административного наказания. Поэтому при установлении размера административного штрафа следует учитывать реальные доходы населения и возможности действующей системы исполнения постановлений о наложении административных наказаний. К сожалению, разработчики проекта нового КоАП РФ не только сохранили, но и увеличили размеры штрафных санкций за ряд административных правонарушений. Премьер-министр России М.Мишустин, раскритиковал увеличение штрафов за превышение скорости до 5 тыс. рублей. По его мнению, «для многих это просто непосильно. Мы с Вами еще не добились

³⁴ См., например, постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. «Об ограничении наложения взысканий в административном порядке» (СУ РСФСР.1928. № 50. Ст. 379); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368).

такого роста зарплат, чтобы настолько увеличивать штрафы».³⁵ В связи с этим представляет интерес предложение проф. Б.В.Россинского о привязке размеров штрафных санкций к средней зарплате по региону, поскольку доходы населения имеют существенные отличия в различных субъектах РФ. «В этом случае при установлении размеров штрафов (но не составов административных правонарушений), очевидно, в некоторой степени могут быть реализованы полномочия субъектов РФ».³⁶

Норму об административном штрафе целесообразно пересмотреть с учетом указанных рисков и привести ее в соответствие с Основным законом страны, как требовал Конституционный Суд РФ в упомянутом постановлении.

Конкретизация размеров административного штрафа осуществляется в санкциях статей Особенной части КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях применительно к отдельным видам правонарушений. Законодатель использует преимущественно возможности относительно-определенных санкций, в которых указываются минимальные и максимальные пределы размера административного штрафа. Например, управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот до восьмисот рублей (ч. 1 ст. 12.1 КоАП РФ). Преимущества такой конструкции санкции очевидны, она четко определяет пределы возможного административного штрафа и создает благоприятные условия для его индивидуализации в соответствии со ст. 4.1 КоАП РФ. Определенный размер штрафа в рамках относительно-определенной санкции назначается в постановлении о назначении этого вида административного наказания. В случаях с абсолютно определенными санкциями у правоприменителя нет свободы усмотрения, он

³⁵ Kommersant.ru doc/4243988.

³⁶ Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. Монография. – М.: Норма: ИНФРА-М. 2020. С. 99.

вправе назначить административный штраф только в том размере, который указан в санкции применяемой нормы. Так, за передачу управления транспортным средством лицу, не имеющему при себе документов на право управления им, может быть назначен административный штраф в размере трех тысяч рублей (ч. 3 ст. 12.3 КоАП РФ). Следует отметить, что в последние годы законодатель все чаще прибегает к установлению абсолютно определенных санкций, исключая вариантность выбора размера административного штрафа. Например, к компетенции органов внутренних дел (полиции) согласно ст. 23.3 КоАП РФ отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях в области дорожного движения по 138 составам, из которых 34 предусматривают санкцию в виде административного штрафа с указанием нижнего и верхнего пределов его размера и 85 – с абсолютно-определенным размером. Вместе с тем абсолютно-определенный размер административного штрафа не позволяет в полной мере реализовать общие правила назначения наказания, закрепленные статьей 4.1 КоАП РФ, прежде всего, лишает правоприменителя возможности индивидуализации рассматриваемого вида административного наказания. В действующем КоАП РФ нет общей нормы, предусматривающей возможность назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено за соответствующее правонарушение. Уголовный закон устанавливает такую возможность (ст.64 УК РФ), что способствует в большей мере индивидуализации наказания. Полагаем целесообразным предусмотреть в новом КоАП РФ аналогичную норму.

Нами обозначены лишь отдельные направления совершенствования административной политики Российской Федерации, которые целесообразно учесть при подготовке проекта нового КоАП РФ. Вместе с тем радикальная реформа административной ответственности предполагает комплексный подход к решению этой сложной и важной для правопорядка задачи. Нельзя не согласиться с мнением С.Д.Хазанова о том, что «модернизация административно-деликтного законодательства должна быть направлена не

на точечное и избирательное редактирование отдельных положений действующего КоАП РФ, а на решение фундаментальных недостатков сложившейся системы административно-деликтного правоприменения, преодоление массовых и типизированных практик ненадлежащего привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, а также на гармонизацию законодательства об административных правонарушениях с уголовным законодательством, законодательством о дисциплинарной ответственности государственных и муниципальных служащих и иных работников, гражданским законодательством, законодательством о контроле и надзоре, процессуальным законодательством, регулирующим судебный порядок разрешения административных дел³⁷». К сожалению, имеющиеся разработки свидетельствуют о склонности повторения ошибок подготовки КоАП РФ 2001 года, в ходе которой были продублированы нормы прежнего КоАП РСФСР 1984 года.

1.3. Роль административного штрафа в современной административной политике

Административный штраф, его нормативное закрепление и применение, как было отмечено выше, существенно влияют на широкий диапазон общественных отношений – правопорядок, взаимоотношения власти и граждан, государственную казну и имущественные интересы привлекаемых к административной ответственности. Он встроен в общую систему противодействия правонарушениям, является одним из значимых средств реализации административной политики. О понятии, содержании, основных направлениях последней научных разработок немного, несмотря на

³⁷ Хазанов С.Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий //Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: Сборник научных статей. – М.: 2019. С. 119-120.

то, что административная политика сложный феномен, оказывающий значительное влияние на формирование административно-деликтного законодательства и его применение. Вопросы соотношения политики и права всегда привлекали внимание ученых – юристов, политологов, философов. Этот интерес обусловлен, прежде всего, общностью политики и права, их регулирующим воздействием на общественные отношения. Обоснованным является суждение о том, что «в праве всегда и неизбежно присутствует политическая составляющая»³⁸. Политика всегда предметна, она связана с определенной значимой деятельностью государства. Именно по этому признаку различаются экономическая, военная, экологическая, молодежная и другие виды государственной политики. Устоялось в доктрине обобщающее понятие «правовая политика» («юридическая политика»). Одной из составных частей данной политики является деятельность государства по определению стратегии противодействия правонарушениям, системы средств и мер решения этой задачи. Наиболее разработанной в правовой науке является уголовная политика, которой посвящено много исследований, в вузах введен и преподается учебный курс «Уголовная политика»³⁹. В меньшей мере исследователи обращались к вопросам формирования и реализации государственной политики в области противодействия административным правонарушениям, что не представляется оправданным⁴⁰.

³⁸ Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или политика? //Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С.7.

³⁹ См., например, Босхолов С.С. Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. – М.: Юринформ. 1999; Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель. – М.: Норма. 1997; Жалинский А.Э. Избранные труды. Т. 3. Уголовная политология. Сравнительное и международное уголовное право. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики. 2015 и др.

⁴⁰ В 2002 году ВНИИ МВД России была разработана Концепция административной политики Российской Федерации, но она привлекла внимание только научной общественности. См.: Шергин А.П. О Концепции административной политики //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г.). – Московский университет МВД России. 2003.

Административная деликтность в современной России является деструктивной системой, представляющей значительную угрозу для существующего правопорядка, для устойчивого развития государства. Это предопределяет необходимость адекватного противодействия этой системе, выработки стратегии деятельности государства по сдерживанию административной деликтности на социально приемлемом уровне. Потребность в выработке и реализации административной политики Российской Федерации диктует сам ход формирования правового демократического государства. Обратимся к понятию этого феномена.

Административная политика отражает отношение государства к административной деликтности, путям и средствам борьбы с этой угрозой правопорядку. Для нее характерно управляющее воздействие на весь механизм противодействия административным правонарушениям. Целью административной политики является организация деятельности (постановка задач, определение стратегии, выбор средств и способов) по сдерживанию административной деликтности. Формы ее закрепления различны: директивные документы, концепции, доктрины и др. Основной формой закрепления административной политики являются нормы административно-деликтного законодательства, посредством которых осуществляется административная деликтолизация деяний (нормативное признание их административными правонарушениями). Поэтому под административной политикой следует понимать государственно-властную организацию противодействия административным правонарушениям, осуществляемого на основе административно-деликтного законодательства.

При этом она не только определяет вектор противодействия административной деликтности, но и *средства* решения этой социально важной задачи. Именно по выбору средств, их направленности различаются жесткая, либеральная и смешанная административная политика. Для Российской Федерации, вставшей на путь создания правового демократического государства, признавшей права и свободы человека и

гражданина как высшую ценность, основной доминантой в рассматриваемой сфере деятельности является предупреждение правонарушений, устранение (локализация) причин административной деликтности, создание условий для правомерного поведения.

Основное правовое средство реализации административной политики – меры административной ответственности. Действующий КоАП РФ предусматривает систему видов административного наказания (ст. 3.2), что позволяет оказывать превентивное воздействие на различные интересы нарушителей (имущественные, личной свободы, служебные и др.). Административный штраф является без преувеличения универсальным средством в этой системе, оказывающим существенное влияние на формирование и реализацию административной политики.

Прежде всего, одной из основных тенденций современной административной политики является расширение административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, в особенности в сфере экономики, охраны природных объектов, общественной безопасности. Это выразилось в значительном увеличении объема нормативного материала. За время действия КоАП РФ с 1 июля 2002 года принято более 660 федеральных законов, которые существенно изменили содержание действующего Кодекса и расширили сферу применения административного штрафа. Оценка такой тенденции вряд ли может быть однозначной.

Прежде всего, нормотворческая практика последних лет свидетельствует о том, что законодатель оперативно реагировал на возникающие угрозы правопорядку. Это выразилось в установлении новых административно-правовых запретов, в том числе в связи с изменениями базовых нормативных актов, лежащих в основе бланкетных административно-деликтных норм. Так, например, переход к контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на основе Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27.06.2019 № 152-ФЗ)⁴¹ потребовал системы новых норм КоАП РФ об административной ответственности за правонарушения в данной сфере деятельности. Полностью обновилась глава 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил)» в связи с созданием Таможенного союза. Расширению сферы применения административной ответственности способствовала и декриминализация 2003 и 2011 годов, которая стала одним из факторов формирования административно-деликтного законодательства. Увеличение количества административно-наказуемых деяний не только повысило нагрузку судей, но и потребовало наделение юрисдикционными полномочиями должностных лиц значительного числа органов исполнительной власти, т.е. тех субъектов административной юрисдикции, которые преимущественно применяют штрафные санкции. В настоящее время отраслевой блок субъектов административной юрисдикции вырос до восьмидесяти ведомств. Причем налагать административные штрафы за правонарушения, предусмотренные КоАП РФ, уполномочены не только федеральные органы исполнительной власти (их должностные лица), но и в случаях, установленных законом, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (ст.ст. 23.26, 23.35, 23.36.1 23.55 и др.).

Такая активность законодателя привела к значительному расширению сферы применения административного штрафа, количество оштрафованных в стране с 2018 года превысил 100-миллионный рубеж. Основной прирост обусловлен введением и применением технических средств автоматической фиксации административных нарушений в области дорожного движения⁴². В итоге доминирующая роль административного штрафа в формировании и реализации административной политики: он установлен практически за все виды административных правонарушений,

⁴¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁴² Об этом см. подробнее в 3.3 настоящей монографии.

предусмотренных Особенной частью КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях; применим ко всем категориям субъектов административных правонарушений – гражданам, должностным лицам, юридическим лицам; формирует самую обширную административную практику.

Наиболее характерной тенденцией современной административной политики стало ужесточение административной ответственности. Это выразилось, прежде всего, в резком многократном увеличении размеров административных штрафов, значительно превышающих средний размер заработной платы по стране, в расширении сферы применения административного ареста, в коммерсализации административной ответственности⁴³. Возникает резонный вопрос, насколько оправдана такая нормотворческая и правоприменительная практика?

Во-первых, размеры правоограничений, составляющих содержание административных штрафов, и должны быть различными. В основе этих различий – разная степень опасности правонарушений. Но пределы административных наказаний должны быть обоснованными, достаточными и исполняемыми. Установление чрезмерно высоких размеров административных штрафов в надежде на улучшение состояния правопорядка основаны на фетишизации роли наказаний. Последние являются лишь одним из факторов, влияющих на выбор поведения (правомерного или неправомерного). Более того, юстиция, по мнению академика В.Н.Кудрявцева, почти не влияет на генезис правонарушения, ее действие осуществляется в основном *post factum*, после совершения правонарушения⁴⁴. В этом не трудно убедиться на анализе многолетней правоприменительной практики, очередное повышение размеров административных штрафов, как правило, существенно не меняет состояния

⁴³ На фискальную направленность административной ответственности в современной России обращали внимание многие исследователи. См., например, Россинский Б.В. Указ. соч. С. 101 и др.

⁴⁴ См.: Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. – М.: Изд. «Наука», 1976. С. 264.

реальной административной деликтности (отдельные всплески скорее результат временной активизации деятельности правоохранительных органов).

Во-вторых, ориентация административной политики только на повышение репрессивности наказаний развращает исполнительную и муниципальную власти, им проще и выгоднее установить очередной запрет и штрафные санкции, чем «создавать соответствующую инфраструктуру (экономическую, организационную, социальную и иную) под вновь принимаемые законы с целью более эффективной реализации предписаний, содержащихся в нем»⁴⁵. Коммерсализация административной политики также не решает главной ее цели – предупреждение административных правонарушений, создание условий для правомерного поведения. Эта цель вытекает как из положений ст. 3.1 КоАП РФ «Цели административных наказаний», так и требований Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁴⁶. Заметим, названный Федеральный закон впервые определил обобщенное понятие правонарушения, под которым понимается – преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность (ст. 2). Тем самым предусмотренные в нем меры профилактики распространяются на оба вида правонарушений. Это актуализирует необходимость разработки механизма взаимодействия юрисдикционного предупреждения правонарушений и общей профилактики противоправных проявлений.

В-третьих, установленные в последнее время повышенные размеры административного штрафа не учитывают современных социальных и экономических реалий, на что уже обращалось внимание выше. Подчеркнем

⁴⁵ Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения стабильности административных и других правоотношений //Административное право и процесс. 2020. № 1. С. 13.

⁴⁶ СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть 1). Ст. 3851.

еще раз, что в условиях современных рыночных отношений чрезмерные размеры административного штрафа оказывают воздействие на наиболее уязвимые материальные интересы нарушителей.

Наконец, существующий порядок назначения административных штрафов не предоставляет достаточных стимулов для предупреждения правонарушений. Такими стимулами являются установление повышенной ответственности за рецидив правонарушения и правовые льготы виновному при наличии смягчающих обстоятельств. В отношении первых законодатель изменил свою первоначальную позицию и все чаще стал устанавливать повышенные размеры административного штрафа к лицам, к которым ранее применялось административное наказание за аналогичное правонарушение. Иначе обстоит дело с правовыми льготами, идеи гуманизации в административно-деликтном законодательстве в отличие от уголовного закона прививаются значительно медленнее. Институты условного осуждения, назначения более мягкого наказания, чем предусмотрено законом за данное правонарушение, назначения наказания ниже низшего предела не получили должного закрепления в действующем КоАП РФ. И эти правовые льготы, на которые может на определенных условиях рассчитывать лицо, совершившее преступление, не применимы к лицу, совершившему административное правонарушение. Мы разделяем мнение судей и других исследователей о необходимости включения данных институтов в новый КоАП РФ⁴⁷.

На такую позицию встал по существу Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14 февраля 2013 г. № 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,

⁴⁷ См., например, Жирков В.И. Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождении от него // Административное право и процесс. 2009. № 6. С. 10; Прохорцев И.А. Административная ответственность за мелкое хищение: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2013. С. 83-85.

демонстрациях шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко»⁴⁸. Анализируя повышенные размеры административного штрафа в санкциях ст. 5.38, ст. 20.2, ст. 20.2¹, 20.18 КоАП РФ в редакции Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что минимальные размеры административного штрафа за нарушение порядка организации либо проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий пикетирования или организацию иных массовых мероприятий, повлекших нарушение общественного порядка, превышают максимальный уровень размера административного штрафа, предусмотренного КоАП РФ для всех других административных правонарушений. В результате при применении за указанные административные правонарушения даже минимально возможного размера штрафа граждане и должностные лица вынуждены нести денежные потери, нередко превосходящие уровень их среднемесячной заработной платы. Федеральному законодателю было предложено внести необходимые изменения в правовое регулирование минимальных размеров штрафов за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.38, 20.2, 20.2¹, 20.18 КоАП РФ. Впредь до внесения в КоАП РФ 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. Хотелось бы надеяться, что такая позиция Конституционного Суда РФ воплотится в общую норму, а не останется исключением для указанных в постановлении статей КоАП РФ.

Таким образом, указанные обстоятельства свидетельствует, что современная административная политика не в полной мере соответствует имиджу правового государства, оказывает недостаточное влияние на организацию противодействия административной деликтности. Основные

⁴⁸ См.: СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 868.

причины: недооценка опасности административной деликтности, бессистемность формирования законодательства об административной ответственности, излишняя репрессивность штрафных санкций и недостаточное использование их превентивного потенциала. Эти обстоятельства целесообразно учитывать при разработке проекта нового КоАП РФ, в котором должна быть закреплена государственная политика в области противодействия административной деликтности. Важнейшими задачами при разработке проектов кодекса об административной ответственности и административно-юрисдикционного процессуального кодекса, по нашему мнению, являются: приведение административно-деликтного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации; обеспечение примата прав человека и гражданина в административно-юрисдикционном процессе; отказ от фискальной модели административной политики, противоречащей целям административных наказаний (ст. 3.1 КоАП РФ); полная ревизия действующих административно-правовых запретов; снижение максимальных размеров административного штрафа до уровня средней заработной платы по стране.

Глава 2. Правовое регулирование административного штрафа

2.1. Формирование законодательства об административных штрафах

Административный штраф является одним из наиболее распространенных мер государственного принуждения. Его применение связано с ограничением прав в области собственности. В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации ограничение прав и свобод граждан допустимо только на основании федерального закона. Исходя из этого, административный штраф может устанавливаться и применяться на основании действующих норм права. Правовое регулирование общественных отношений, в том числе и связанных с рассматриваемым видом

административного наказания, осуществляется с помощью юридических средств, совокупность которых образует механизм правового регулирования. Этот феномен, впервые обоснован в 1966 году видным ученым правоведом С.С. Алексеевым⁴⁹ Правовое регулирование осуществляется всей мощью юридических средств, входящих в механизм правового регулирования. Но базовый его элемент - нормы права, таковым они являются и в регулировании административного штрафа. Эти нормы отражают потребности защиты общественных отношений от административных правонарушений в тот или иной период развития государства. Они и определяют эволюцию законодательства об административной ответственности⁵⁰. Картину формирования этого законодательства ученые-административисты представляют по-разному.

Так, А.П. Шергин выделяет три этапа в развитии законодательства об административных правонарушениях:

Первый (1917 - 1984 годы) - докодификационный период, характеризующийся многочисленными нормативными правовыми актами об административной ответственности, отсутствием единого законодательного определения порядка и механизма ее реализации.

Второй (1984 - 2002 годы). В этот период была проведена первая кодификация, в результате которой был принят КоАП РСФСР - нормативный акт, объединивший материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административной ответственности.

Третий - с 2002 г. по настоящее время. Этап второй кодификации - принятие КоАП РФ на основе Конституции РФ и его совершенствование⁵¹.

⁴⁹ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юрид. лит., 1966. С. 23.

⁵⁰ Историография данного законодательства была предметом многих исследований. См., например. Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: дисс...канд. юрид. наук. – М., 1967; Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: дисс.канд. юрид. наук. – М., 2001 и др.

⁵¹ Шергин А.П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях // Актуальные вопросы публичного права. 2012. №

Данной периодизации будем придерживаться в представленном материале.

Первый этап (1917 - 1984 годы)

Первый этап становления административного законодательства охватывает самый большой временной период в истории.

Новые политические преобразования вследствие победы пролетариата в Великой Октябрьской революции напрямую повлияли на выстраивание новой правовой системы. Право в России того времени именовалось «революционным», характеризовалось как «революционное правосознание»⁵², а порой - открыто и честно - как «революционная целесообразность»⁵³.

Общая тенденция при формировании законодательства молодого Советского государства была направлена на создание ограничений и привлечение к ответственности за различные контрреволюционные проявления.

Так, фактически сразу после Октябрьской революции Постановлением Наркомата юстиции РСФСР от 27 октября 1917 г. была установлена ответственность за правонарушения, связанные с использованием печати, против революции, против народа⁵⁴.

Постановление имело временный характер, это зафиксировано в п. 3 Общего положения⁵⁵ и действие его отменялось при наступлении нормальных условий общественной жизни.

Руководством страны приняты меры временного характера к контролю прессы, которая призывает к открытому сопротивлению или неповиновению

8. С. 82. В научной литературе обосновываются и более дробные этапы развития советского административно-деликтного законодательства. Так, А.В.Кирин предлагает пять этапов: 1) 1917-1927 гг., 2) 1927-1939 гг., 3) 1940-1960 гг., 4) 1961-1980 гг., 5) 80-е годы XX века. См.: Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР //История государства и права. 2011. № 18.

⁵² https://studopedia.ru/19_261565_revolyucionnoe-pravosoznanie.html

⁵³ Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964. С. 227.

⁵⁴ СУ РСФСР. 1918. № 10. // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁵ <http://www.opentextnn.ru/censorship/russia/sov/law/snk/1917/index.html@id=455>

новому правительству, сеющие смуту путем явно клеветнического извращения фактов, призывающие к деяниям явно преступного, т.е. уголовно наказуемого характера, тем самым вводя монополию на идеологию.

Аналогичный характер имела инструкция Совета народных депутатов от 24 декабря 1917 года «О правах и обязанностях советов», в которой предоставлялось право выборным организациям (совету рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов), являясь органами на местах, в порядке управления принимать ряд мер, включая наложение штрафов, в отношении революционных органов печати, призывающие к активному противодействию или свержению Советской власти.⁵⁶

Затем Декретом Советом народных комиссаров (далее – СНК) РСФСР от 11 апреля 1918 г. «Об организации управления почтово-телеграфным делом» местным Советам рабочих и крестьянских депутатам было предоставлено право применять меры административной ответственности и административного принуждения в целом уже и к почтово-телеграфным работникам за саботаж⁵⁷.

В том же году Декретом СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. "Об инспекции труда" была установлена административная ответственность в виде денежного взыскания, налагаемого на виновных в нарушении правил, охраняющих жизнь, здоровье и труд трудящихся, которая распространялась на всю совокупность условий жизни трудящихся как на местах их работы, так и вне этих мест⁵⁸.

В п. 9 Декрета закреплено право Инспектора и Инспектриссы Труда привлекать за неисполнение или нарушение декретов, постановлений и других подобных актов Советской власти и за непринятие необходимых мер по охране безопасности, жизни и здоровья, трудящихся привлекать виновных к суду, а также налагать денежные взыскания в пределах, установленных

⁵⁶ "СУ РСФСР", 1917, № 12, ст. 180 "Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства", № 41, 24.12.1917

⁵⁷ СУ РСФСР. 1918. № 33. // СПС КонсультантПлюс.

⁵⁸ Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. "Об инспекции труда" // СУ РСФСР. 1918. № 36. // СПС КонсультантПлюс.

особой инструкцией. Тем самым, Совет народных комиссаров предпринял меры по урегулированию трудовых отношений, которые представляли собой инструмент в большей степени идеологический, для формирования нового правосознания трудящихся, отражая принцип верховенства их прав над правами и интересами нанимателя (работодателя), а наниматель (работодатель) в сложившейся ситуации находился под жестким правовым и идеологическим контролем объединений работников и государства.

В системе административных взысканий впервые штраф был введен Декретом ВЦИК и СНК от 23 июня 1921 г., которым был установлен перечень санкций, налагаемых за нарушения обязательных постановлений исполкомов местных Советов депутатов трудящихся, в который вошёл и штраф. Его размер не превышал 50 000 рублей и, назначенный вместо другой неисполненной повинности или наложенный в размере, не превышающем пятикратной стоимости работ, подлежащих выполнению в порядке повинности⁵⁹.

С этого времени штраф становится наиболее распространенной административной мерой воздействия.

Изданные в первые годы существования молодого государства правовые акты были разрозненные, содержали противоречия и пробелы. В связи с чем возникла объективная потребность в унификации и систематизации норм, регламентирующих соответствующий круг общественных отношений.

Именно масштабной кодификацией наполнены двадцатые годы прошлого столетия. За короткий срок были приняты кодексы: Уголовный, Гражданский, Кодекс законов о труде, Земельный и Лесной кодексы РСФСР и др., которые сформировали систему советского права, определили принципы и критерии распределения отдельных институтов и норм по отраслям.

⁵⁹ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23.06.1921 (ред. от 08.08.1921) "О порядке наложения административных взысканий"// СПС КонсультантПлюс.

Первый проект кодифицированного акта, именуемого как "Административный кодекс РСФСР", был разработан еще в 1924 г. Консультационным Бюро при участии заинтересованных управлений Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) СССР. Проект Административного кодекса состоял из восьми частей:

1. Органы советского управления.
2. Советская служба.
3. Охрана революционного порядка.
4. Меры борьбы против эксплуатации трудящихся.
5. Меры помощи трудовому населению, пострадавшему от империалистической и гражданской войн и от стихийных бедствий.
6. Строительство населенных мест и благоустройство.
7. Формы административной деятельности.
8. Гарантии революционной законности в советском управлении⁶⁰.

Однако Отдельное государственное политическое управление при СНК (ОГПУ) СССР по ряду причин не поддержало принятие Кодекса.

В СССР первый Административный кодекс, имевший большое значение для развития административного права, был принят в УССР 12 октября 1927 года (СУ УССР, 1927, № 63 - 65, ст. 240).

Он включал 15 разделов: общие положения; административные акты; меры административного воздействия; иные административные меры принудительного характера; трудовая повинность по предупреждению стихийных бедствий и по борьбе с ними; обязанности населения по охране общественного порядка; гражданство УССР, порядок его приобретения и утраты; регистрация и учёт движения населения; общества и союзы, клубы, съезды и собрания; правила о культах; публичные зрелища, увеселения и игры; пользование государственным флагом СССР и печатями; надзор административных органов в области промышленности; надзор

⁶⁰ В Народном комиссариате внутренних дел: Работа по составлению Административного кодекса/Власть Советов. 1923. № 4. С. 85.

административных органов в области торговли; порядок обжалования действий административных органов⁶¹.

Кодекс УССР регулировал узкий круг общественных отношений, возникающих в связи с организацией административных органов, определял круг субъектов административной юрисдикции. Административный штраф применялся за нарушение обязательных постановлений, размер зависел от субъекта правотворчества.

Так за нарушения обязательных постановлений, которые выдают: Совет Народных Комиссаров УССР, окружные исполнительные комитеты, городские советы городов, которые являются округу центры и городская советы административного центра УССР назначался штраф не более 10 карбованцев, за нарушения обязательных постановлений, которые установлены районными исполнительными комитетами штраф – не более 25 карбованцев, нарушения обязательных постановлений, которые выдают городские советы районов центров: штраф не более - 10 карбованцев, по нарушения обязательных постановлений поселковых советов: штраф не более 10 карбованцев⁶².

Вопрос о кодификации законодательства об административной ответственности был повторно поднят только в 60-е годы XX века.

Одной из ступеней к кодификации стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. "О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке"⁶³ (далее - Указ).

Статья 13 Указа определяла круг уполномоченных органов и должностных лиц и их полномочия по применению административного штрафа. Данной статьей устанавливалось, что штраф в качестве меры административного взыскания может налагаться «органами внутренних дел (милицией) - за нарушение общественного порядка, изготовление или

⁶¹ Большая советская энциклопедия в 30 т. Гл. ред. А.М. Прохоров. Изд. 3-е. Т. 1. А – Ангоб. – М., Советская энциклопедия. – 1969.

⁶² http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html

⁶³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368. // СПС КонсультантПлюс.

хранение без цели сбыта самогона или других крепких спиртных напитков домашней выработки и аппаратов для их выработки, приобретение самогона и других крепких спиртных напитков домашней выработки, потребление наркотических средств без назначения врача, незаконное приобретение или хранение без цели сбыта наркотических средств в небольших размерах, незаконные операции с иностранной валютой и платежными документами, за нарушения правил пограничного режима, правил пребывания в СССР и транзитного проезда через территорию СССР иностранных граждан и лиц без гражданства, правил дорожного движения, правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта, правил пользования средствами транспорта, правил, направленных на обеспечение сохранности грузов на транспорте, а также за незаконный отпуск или незаконное приобретение бензина либо других горюче-смазочных материалов»⁶⁴.

Опыт применения данного Указа и научные разработки того времени нашли отражение в принятых 1980 году Верховным Советом СССР Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административной ответственности⁶⁵ (далее – Основы).

Принимая Основы законодатель пошел по пути консолидации норм административного права по отдельным институтам, объединив в одном акте как материальные, так и процессуальные нормы, устанавливая принципы и общие положения административной ответственности.

В статье 12 Основ определена система административных взысканий, в которой основной мерой являлся штраф, который применялся как самостоятельно, так и вместе с взысканиями, отнесенными к дополнительным: возмездное изъятие и конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

⁶⁴ Ведомости Верховного Совета СССР", 1961, № 35, ст. 368// СПС КонсультантПлюс.

⁶⁵ http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10501.htm

В соответствии со ст. 14 Основ штраф, налагаемый на граждан, как правило, не мог превышать 10 рублей, а на должностных лиц — 50 рублей. При необходимости повышения ответственности за отдельные виды административных правонарушений законодательными актами союзных республик мог быть установлен штраф в отношении граждан — до 50 рублей и должностных лиц — до 100 рублей (что составляло 59,17% от средней заработной платы (168,9 рублей)⁶⁶ на 1980 год), а законодательными актами СССР — в отношении граждан — до 100 рублей и должностных лиц — до 200 рублей (что составляло 118,34% от средней заработной платы (168,9 рублей). В исключительных случаях в связи с выполнением обязательств, вытекающих из международных договоров СССР, и особой необходимостью усиления административной ответственности законодательными актами СССР мог быть установлен штраф в большем размере, чем 100 и 200 рублей.

Необходимо отметить, что в Основах (ст. 14) определен максимальный размер штрафа, однако ни в Основах, ни в нормативных актах, регулирующих административную ответственность за конкретные виды правонарушений, ничего не говорится о нижнем его пределе.

Как пишет М.Я. Саввин в своей работе «Административный штраф» «на практике нижние пределы сумм штрафа, как правило, устанавливались в размере 3 рублей. Что же касается штрафа, налагаемого на месте совершения нарушения, то эти суммы за редким исключением определялись от 50 копеек до 1 рублей»

Штраф в соответствии со ст. 9 Основ не применялся в отношении военнослужащих и призванных на сборы военнообязанных, а также лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

⁶⁶ Статистика от Госкомстата России, в рублях Источник: <https://yakapitalist.ru/finansy/zarplata-v-sssr/>

Основы определили круг органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 26). К ним относились:

- 1) административные комиссии при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поисковых, сельских Советов народных депутатов;
- 2) исполнительные комитеты поселковых, сельских Советов народных депутатов;
- 3) районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних;
- 4) районные (городские) народные суды (народные судьи);
- 5) органы внутренних дел, органы государственных инспекций и другие органы (должностные лица), уполномоченные на то законодательными актами СССР.

Среди органов административной юрисдикции особое положение занимали органы внутренних дел. Это обусловлено широтой их полномочий в то время по рассмотрению дел и применению мер административного взыскания. В общем виде полномочия органов внутренних дел по охране общественных отношений определялись Положением о МВД СССР, Положением о советской милиции, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». Данным Указом работникам милиции предоставлялось право «налагать штрафы и применять иные меры административного воздействия в соответствии с действующим законодательством»⁶⁷. Органы внутренних дел рассматривали дела об административных правонарушениях, отнесенные к их ведению законодательными актами СССР (ст. 30 Основ). Наибольшую конкретизацию полномочия названных органов получили в Указе

⁶⁷ Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 24. Ст. 300.

Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» (далее- Указ).

Принятый Указ внес значительный вклад в формирование административного законодательства в целом и в частности о штрафах: собраны в единое целое административно-правовые нормы, касающиеся установления и применения штрафа как вида административного взыскания, представляя собой некую систему, определил перечень составов административных правонарушений, определил систему органов, применяющих меры административного воздействия.

Кроме того, в Указе законодатель нормативно закреплял возможности по рассмотрению одного и того же вида правонарушений должностными лицами различных органов административной юрисдикции, стремясь этим повысить оперативность в обеспечении правопорядка, эффективность применяемых мер за счет авторитета органа и т. д.

Следующий нормативный правовой акт (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения») расширил применение административного штрафа в целях укрепления дисциплины на транспорте, усиления борьбы с нарушением правил дорожного движения, обеспечения охраны прав граждан и в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях.

В данном нормативном правовом акте наблюдается тенденция увеличения штрафных санкций, за счет установления новых составов правонарушений, за которые предусматривалось наказание в виде штрафа, по сравнению с ранее действующим законодательством.

Юридическая техника при создании, оформлении и упорядочении юридических актов того времени отличалась мастерством и совершенством, это особенно наглядно проявляется в сравнении с современным российским

законодательством, которое отличается полным пренебрежением к ее требованиям.

В целом же рассматриваемый данный период формирования законодательства об административной ответственности характеризовался множественностью правовых актов, регулирующих административно-деликтные правоотношения, их противоречивостью, различными санкциями и расхождениями в квалификации однородных правонарушений в различных союзных республиках.

Второй этап (1984 – 2002 годы) формирования административного законодательства связан с принятием 20 июня 1984 г. и введением в действие с 1 января 1985 г. первого в истории нашей страны Кодекса РСФСР об административных правонарушениях (далее - КоАП РСФСР).

Основой для кодификации послужили Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях и союзные акты об административной ответственности за отдельные виды правонарушений, например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 мая 1983 г. "Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения" и др.

У этого документа было много достоинств: он аккумулировал нормы об административной ответственности, унифицировал процесс привлечения к административной ответственности и исполнения административных взысканий и др. Период его действия был относительно небольшой. Просуществовал этот Кодекс с 1 января 1985 г. до 1 июля 2002 г. (17,5 лет), когда вступил в силу Кодекс РФ об административных правонарушениях и уже, по сути, в новом государстве.

Первый Кодекс предусматривал ответственность только физических и должностных лиц, ответственность юридических лиц в нем не устанавливалась.

Хотелось бы отметить систему исчисления размера административного штрафа. В соответствии со ст. 27 КоАП РСФСР штраф выражался в

величине, кратной минимальному размеру месячной оплаты труда (без учета районных коэффициентов), установленному законодательством (МРОТ) на момент окончания или пресечения правонарушения, а также в величине, кратной стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения⁶⁸.

МРОТ использовался для определения размеров штрафов и иных платежей, позволяя поддерживать компенсаторную⁶⁹ и превентивную функции такого наказания в период, когда государство испытывало сильную инфляцию, периодически индексировав его с учётом обесценивания национальной валюты.

В СССР минимальные ставки и оклады в законодательном порядке периодически повышались. Так, в соответствии с постановлением правительства СССР (сентябре 1967) минимальный размер месячной заработной платы рабочим и служащим, занятым в народном хозяйстве, с января 1968 был установлен в 60 рублей. В соответствии с Директивами 24-го съезда КПСС минимальная зарплата повышается до 70 рублей в месяц.

Одновременно Кодекс содержал санкции, в которых административный штраф выражался в рублях. Примером может послужить статья 135 «Нарушение правил охраны магистральных трубопроводов - влечет предупреждение или наложение штрафа на граждан в размере до тридцати рублей и предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц - до пятидесяти рублей»⁷⁰.

За время действия КоАП РФСР произошли значительные изменения как в его содержании Кодекса, так и в государственном устройстве.

⁶⁸ "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях"(принят ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 25.04.1991) // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁹ Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. С 64.

⁷⁰ См.: ст. 135 КоАП РСФСР // СПС КонсультантПлюс.

В Особенную часть КоАП РСФСР в те годы было внесено порядка 100 новых составов. Подверглось корректировке около 200 статей. Некоторые положения были признаны противоречащими Конституции РФ⁷¹.

Все это привело к началу работы по созданию нового кодифицированного акта в сфере административной ответственности.

Государственной Думой в первом чтении новый Кодекс был принят 20 июня 1997 г. Принятие Кодекса Государственной Думой в третьем чтении и одобрение Советом Федерации оказалось недостаточным. Президент РФ наложил вето на законопроект, указав на недостатки. Работа в данном направлении продолжилась.

Кроме того, в этот период получило интенсивное развитие законодательство об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения (далее – ПДД).

Была введена балльная система оценки и учета нарушений ПДД. Актуальность этой меры для борьбы с систематическими нарушениями ПДД не вызывает сомнения и по настоящее время. В России балльная система учета правонарушений существовала с 1993 г. по 2001 г.⁷². Однако на балльную систему оказало коррупционное влияние и от нее отказались. В зарубежных странах балльная система учета правонарушений (Германии, США, Японии, Великобритании, Франции, Чехии, Нидерландах и др.) успешно функционирует и развивается как механизм сдерживания "дорожных рецидивистов" на протяжении многих десятилетий.

Санкции практически за все деликты в области дорожного движения были пересмотрены в сторону ужесточения (Федеральный закон от 3 апреля 1997 г. № 67-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях")⁷³.

Третий этап (2002 год – по настоящее время)

⁷¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях: история и современность (к 90-летию профессора Н.Г. Салищевой) (Хаманева Н.Ю.) // СПС КонсультантПлюс.

⁷² <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/767>

⁷³ "Собрание законодательства РФ", 07.04.1997, N 14, ст. 1603, "Российская газета", № 69, 08.04.1997

В преддверии этого периода получило завершение работа по подготовке проекта нового Кодекса, который был принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г., одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г., подписан Президентом РФ В.В. Путиным 30 декабря 2001 г. и введен в действие Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) с 1 июля 2002 г.

КоАП РФ включил в себя: Общие положения, Особенную часть, разделы, посвященные органам (должностным лицам), уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, производству по делам об административных правонарушениях, исполнению постановлений по данным делам.

Следует отметить, что впервые в КоАП РФ в качестве субъектов административной ответственности были предусмотрены юридические лица.

Значительные изменения получила статья, регламентирующая порядок применения наказания в виде административного штрафа (ст. 3.5 КоАП РФ): увеличение сумм административных штрафов, изменились критерии, и условия применения этого самого распространенного вида административного наказания.

В связи с изменившимися условиями жизни общества перечень составов был значительно расширен, в первую очередь, предусматривающих административное наказание в виде штрафа, и этот процесс продолжается на протяжении последующих лет.

Кроме того, за время действия последнего Кодекса существенно трансформировались статьи, в санкциях которых предусмотрена ответственность в виде административного штрафа, непосредственным правовым проявлением этих изменений стало многократное увеличение как нижних, так и верхних пределов административных штрафов. Фактически (с

точки зрения размера штрафа) произошло смешение мер административной и уголовной ответственности⁷⁴.

Так в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ («Административный штраф») для гражданина размер административного штрафа в первой редакции не превышал 5 000 рублей, за время существования Кодекса законодатель сделал из общего правила ряд исключений, в результате чего для гражданина в санкциях КоАП РФ максимальный предел размера административного штрафа стал составлять 500 000 рублей.

Форма выражения штрафа (МРОТ) сохранилась до принятия Федеральный закон от 22.06.2007 № 116-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение"

За семнадцатилетний срок действия КоАП РФ значительно изменился. На данный момент в Кодексе 1737 составов правонарушений. Было внесено 4800 изменений, это 621 федеральный закон и разросшийся Кодекс уже не позволяет государству администрировать и качественно пресекать административные правонарушения. На это указывает статистика, количество пресеченных правонарушений ежегодно растет, по данным ГИАЦ МВД России в 2002 г. было зафиксировано - 64237266⁷⁵ фактов совершения административных правонарушений только в области дорожного движения, в 2003г. - 58006123⁷⁶, за 2018 г.- 130184074 правонарушений⁷⁷.

⁷⁴ Саида Назировна Керимова. Проблемы разграничения административной и уголовной ответственности // Закон и право. 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razgranicheniya-administrativnoy-i-ugolovnoy-otvetstvennosti> (дата обращения: 12.02.2020).

⁷⁵См.: Сведения за 2002 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). М.: ГИАЦ МВД РФ. 2003.

⁷⁶См.: Сведения за 2003 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). М.: ГИАЦ МВД РФ. 2004

⁷⁷ См.: Сведения за 2018 г. об административной практике ОВД / Форма 1-АП. М.: ГИАЦ МВД России. 2019.

В первую очередь, указанная статистика свидетельствует о том, что назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики применения КоАП РФ и оценки эффективности его норм с учетом внесенных в него многочисленных изменений с целью реформирования административного законодательства.

В заключении необходимо отметить естественный процесс - когда в зависимости от обстановки в государстве (политической, экономической, социальной) законодательство в течение длительного времени претерпевает множество корректировок, и на определенном этапе истории появляется необходимость его обновления и законодатель адекватно, с учетом правоприменительного опыта, проводит реформирование для создания «комфортной правовой среды».

2.2. Нормативная основа административного штрафа в России

Административный штраф – основной и самый распространенный вид административного наказания. Обусловлен данный факт тем, что применение административного штрафа за совершение различных видов административных правонарушений предусмотрено в КоАП РФ более чем в 1500 случаях⁷⁸, однако этот фактор не является единственным...

Законодательство об административных правонарушениях состоит как из КоАП РФ, так и из принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ). Соответственно и административное наказание может быть назначено, в том числе, и на основании законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

При этом законами субъектов РФ об административных правонарушениях в качестве наказания может предусматриваться только

⁷⁸ См.: Черняев С.Г. Штраф в системе административно-правового принуждения в свете законодательных новаций // Юридические науки // [https:// cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru) (дата обращения: 13.11.2019).

административный штраф и предупреждение. В свою очередь, административный штраф (наряду с предупреждением) является тем видом административного наказания, который может назначаться во внесудебном порядке, что также обуславливает его широкое использование должностными лицами различных юрисдикционных органов.

Такие вопросы, как установление перечня видов и правил применения административного наказания, порядка производства по делам об административных правонарушениях и порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний относятся исключительно к предмету ведения Российской Федерации. Тем самым размер и правила применения административного штрафа регулируются федеральным законодательством (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

Здесь следует отметить, что в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция нового КоАП РФ)⁷⁹ предусматривается, что с учетом особенностей субъектов РФ – городов федерального значения требуется предусмотреть возможность осуществления ими дополнительных полномочий по установлению административной ответственности за нарушение предписаний и запретов, установленных законами и иными нормативными правовыми актами указанных субъектов РФ, в части возможности установления повышенных размеров административных штрафов на территории городов федерального значения. Тем самым предполагается, что возможность установления предельных размеров штрафов выйдет из исключительного регулирования федеральным законодательством.

В настоящее время критерии исчисления административного штрафа, его минимальный и максимальный размеры, круг лиц, к которым данный вид административного наказания применяется и не применяется, установлены статьей 3.5. КоАП РФ.

⁷⁹ См.: <http://static.government.ru> (по состоянию на 10.06.2019).

В соответствии с нормами КоАП РФ административный штраф может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания.

КоАП РФ предусмотрено два вида исчисления размера административного штрафа.

1. Первый вид предполагает установление размера административного штрафа в твердом денежном эквиваленте.

По общему правилу в отношении граждан он не может превышать 5 тысяч рублей, в отношении должностных лиц – 50 тысяч рублей, юридических лиц – 1 млн рублей.

Минимальный размер административного штрафа – 100 рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ) минимальный размер составляет 500 рублей. К данной норме применяется исключение, предусмотренное частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ, а именно – не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа лицо, привлеченное к административной ответственности, имеет право на уплату половины суммы наложенного административного штрафа.

При этом законодатель значительно расширил возможности установления повышенных размеров административного штрафа, перечисление составов административных правонарушений, к которым применимы повышенные размеры, также содержится в части 1 статьи 3.5. КоАП РФ. Так, размер административного штрафа в отношении граждан может достигать 500 тысяч рублей, в отношении должностных лиц – 1 млн рублей, юридических лиц – 60 млн рублей.

Необходимо отметить, что «сверх высокие» размеры административных штрафов предусмотрены санкциями статей, рассмотрение которых входит в компетенцию судей (статья 23.1 КоАП РФ). Однако, штрафы по различным составам административных правонарушений, рассмотрение которых входит в компетенцию должностных лиц

юрисдикционных органов, зачастую превышают максимальные пределы, установленные по общему правилу.

В среднем размер административного штрафа для граждан – от 1,5-2 тысяч рублей и достигает 200 тысяч рублей⁸⁰, для должностных лиц средние размеры административного штрафа исчисляются десятками тысяч рублей.

Порядка 25% составов административных правонарушений предусматривают повышенные размеры штрафов (от установленных по общему правилу). Таким образом, можно заключить, что штрафные санкции, применяемые должностными лицами различных юрисдикционных органов, нельзя назвать минимальными либо неощутимыми для правонарушителей.

С момента принятия в 2001 г. КоАП РФ насчитывалось 402 состава административных правонарушений (постатейно)⁸¹, в настоящее время их более 650 (на 60% больше), произошло ужесточение административных наказаний, прежде всего, коснувшееся самого распространенного вида административного наказания – административного штрафа.

Тенденция ужесточения штрафной политики является современной реальностью. В настоящее время⁸² для граждан предусмотрены штрафы в размере превышающем 5 тысяч рублей (предельный размер штрафа по общему правилу): до 7 тысяч рублей по 5 статьям КоАП РФ, до 10 тысяч рублей – 15 статей, до 15 тысяч рублей – 9 статей, до 20 тысяч рублей – 14 статей, до 30 тысяч рублей – 7 статей, до 50 тысяч рублей – 44 статьи, до 100 тысяч рублей – 17 статей, до 200 тысяч рублей – 5 статей, до 300 тысяч рублей – 17 статей, до 500 тысяч рублей – 6 статей.

Так, частью 1 статьи 3.5. КоАП РФ предусмотрено, что максимальный штраф для граждан (до 500 тысяч рублей), устанавливается за совершение правонарушений, предусмотренных: статьей 7.5. «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней»; статьей 11.7.1.

⁸⁰ См.: ч. 2 ст. 20.17 КоАП РФ.

⁸¹ См.: Черняев С.Г. Штраф в системе административно-правового принуждения в свете законодательных новаций // Юридические науки // [https:// cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru) (дата обращения: 13.11.2019).

⁸² По состоянию на 01.02.2020

«Несоблюдение мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации»; частями 1-6 статьи 12.21.1. «Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства»; частью 11 статьи 13.15. «Злоупотребление свободой массовой информации»; частью 4 статьи 14.57. «Нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности»; частью 3 статьи 17.15. «Неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера».

Отметим здесь, что частью 1 статьи 3.5. КоАП РФ предусмотрены максимальные размеры штрафов для следующих категорий субъектов административных правонарушений: граждан, должностных лиц и юридических лиц. В свою очередь в санкциях статей Особенной части КоАП РФ существует «дополнительное деление» указанных категорий. Так административный штраф предусматриваются для: водителей, собственников (владельцев) транспортных средств, индивидуальных предпринимателей, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Для должностных лиц максимальные размеры штрафа – до 1 млн рублей установлены КоАП РФ: статьей 15.40. «Совершение уполномоченным банком операций, проведение которых не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа»; частями 1-5 статьи 15.39. «Нарушение требований законодательства Российской Федерации в части открытия в кредитной организации банковского счета и аккредитива, заключения договора банковского вклада (депозита) хозяйственным обществом и федеральным унитарным предприятием, имеющим стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской

Федерации, открытия банковского и иного счета в кредитной организации, заключения договора банковского вклада (депозита) государственной корпорацией, государственной компанией и публично-правовой компанией, заключения договора банковского вклада (депозита) с Федеральным казначейством, государственными внебюджетными фондами (территориальными фондами обязательного медицинского страхования)»; частью 1 статьи 15.36. «Неисполнение оператором платежной системы требований законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе»; частью 4 статьи 14.57. «Нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности»; частью 3 статьи 14.17. «Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; частью 11 статьи 13.15. «Злоупотребление свободой массовой информации»; статьей 11.7.1. «Несоблюдение мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации».

Для юридических лиц максимальные размеры штрафа – до 60 млн рублей установлены КоАП РФ: частями 1-5 статьи 15.39 «Нарушение требований законодательства Российской Федерации в части открытия в кредитной организации банковского счета и аккредитива, заключения договора банковского вклада (депозита) хозяйственным обществом и федеральным унитарным предприятием, имеющим стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, открытия банковского и иного счета в кредитной организации, заключения договора банковского вклада (депозита) государственной корпорацией, государственной компанией и публично-правовой компанией, заключения договора банковского вклада (депозита) с Федеральным казначейством, государственными внебюджетными фондами

(территориальными фондами обязательного медицинского страхования)»; статьей 15.27 «Оказание финансовой поддержки терроризму»; частью 1 статьи 14.51 «Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности»; частью 2 статьи 7.15 «Проведение археологических полевых работ без разрешения»; статьей 7.14.1 «Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения»; частью 2 статьи 7.13. «Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»; статьей 7.5. «Самовольная добыча янтаря, нефрита или иных полудрагоценных камней».

На тенденцию ужесточения штрафной политики еще в 2013 г. обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что штрафы в размерах, во много раз превышающих среднюю заработную плату россиян, не соответствует нормам Основного закона о защите права собственности⁸³, однако такая тенденция не поменялась.

Федеральным законом от 4 ноября 2019 г. № 357-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» введена статья 14.17.3 КоАП РФ «Производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции», предусматривающая санкцию в виде административного штрафа в повышенных размерах – на граждан в размере от 5 тысяч до 20 тысяч рублей; на должностных лиц – от 20 тысяч до 50 тысяч рублей; на юридических лиц – от 200 тысяч до 500 тысяч рублей. С 1 июня 2020 года КоАП РФ пополнится статьей 14.65 «Нарушение законодательства Российской Федерации в сфере

⁸³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» (СЗ РФ.2013. № 8. Ст.868).

организации отдыха и оздоровления детей»⁸⁴, предусматривающей повышенные штрафные санкции в размере от 500 тысяч до 1 млн рублей (для юридических лиц); с 1 июля 2020 года – частью 2 статьи 14.1.4 «Осуществление энергосбытовой деятельности с нарушением лицензионных требований или без лицензии» (штраф в размере от 150 тыс. до 200 тыс. рублей – для должностных лиц, от 300 тыс. до 500 тыс. рублей – для юридических лиц)⁸⁵ и др.

Тем не менее, необходимо отметить, что выше обозначенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации повлекла за собой принятие ряда Федеральных законов⁸⁶, которыми были внесены соответствующие изменения в КоАП РФ, предусматривающие возможность смягчения штрафных санкций. Так:

1. При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тысяч

⁸⁴ См.: Федеральный закон от 16 октября 2019 г. № 338-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁵ См.: статья 2 Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, связанных с лицензированием энергосбытовой деятельности» // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁶ См.: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

рублей, а для должностных лиц – не менее 50 тысяч рублей. При этом размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ.

2. В случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях, административное наказание в виде административного штрафа может быть заменено на предупреждение являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическому лицу, а также их работникам в случаях, если совершенное правонарушение является впервые совершенным, при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба (статья 4.1.1. КоАП РФ).

В юридической литературе встречаются как противники, так и сторонники дальнейшего увеличения штрафных санкций. Позицию о такой необходимости, а также о расширении перечня статей Особенной части КоАП РФ, по которым административный штраф может назначаться выше установленного статьей 3.5. КоАП РФ общего правила аргументируют, в основном, тем, что правонарушители перестают реагировать (не реагируют) на штрафы, размеры которых минимальны⁸⁷.

⁸⁷ См.: Карпов А.В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4(4).

Ученые-административисты, являющиеся противниками ужесточения штрафных санкций и выступающие за смягчение административной ответственности, предлагают:

- увеличить, предусмотренный статьей 31.5 КоАП РФ, период рассрочки уплаты административного штрафа (с учетом материального положения привлеченного к административной ответственности лица);

- ввести запрет на применение, наряду с административным штрафом, таких дополнительных наказаний, как административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;⁸⁸

- распространить действия нормы о замене административного штрафа предупреждением на всех субъектов административных правонарушений⁸⁹.

Также можно отметить, что в какой-то степени средством индивидуализации административной ответственности и средством снижения «градуса» суровости штрафных санкций являются так называемые «вилки». Подавляющее большинство штрафных санкций, предусмотренных за совершения административных правонарушений, не являются безальтернативными. А в процессе разработки проекта нового КоАП РФ предлагается и вовсе исключить из санкций норм Особой части КоАП РФ безальтернативные административные наказания, а также несопоставимые между собой виды, размеры и сроки альтернативных наказаний⁹⁰.

2. Второй вид исчисления размера административного штрафа выражается в кратных величинах.

⁸⁸ Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2.; Сафарьянов И.Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура. 2016. № 4(23); Супонина Е.А. Административный штраф как зеркало административно-деликтной политики Российского государства // Административное право и процесс, 2019, № 1.

⁸⁹ См.: Шишов М.А. Актуальные вопросы замены наказания в виде административного штрафа предупреждением // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁰ См.: п. 2.4 Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // <http://static.government.ru> (по состоянию на 10.06.2019).

Административный штраф может быть назначен *в величине, кратной:*

- стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

- сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа, либо сумме расчета без применения контрольно-кассовой техники;

- сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумме расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

- сумме выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено

административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году;

- сумме выручки правонарушителя от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации топлива в предшествующем календарном году;

- сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

- сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;

- начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 - 6 статьи 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - контракт),

цене контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

- незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;

- сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инвестиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций;

- разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа;

- кадастровой стоимости земельного участка;

- стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- цене, совершенной государственным (муниципальным) унитарным предприятием или государственным (муниципальным) учреждением сделки;

- сумме денежных средств, которые получены редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем, и информация о получении

которых должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации;

- сумме ранее наложенного административного штрафа;

- сумме сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров.

В случаях исчисления административного штрафа, исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, кратной размеру ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы полученного бюджетного кредита, либо суммы полученной бюджетной инвестиции, либо суммы полученной субсидии, либо суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо суммы средств незаконно произведенных операций, либо незадекларированной

суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов, либо суммы расчета без применения контрольно-кассовой техники, либо суммы сбора по каждой группе товаров, группе упаковки товаров, подлежащего уплате производителями товаров, импортерами товаров, которые не обеспечивают самостоятельную утилизацию отходов от использования товаров.

В перечисленных выше случаях размер административного штрафа не может превышать:

- трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости,

- в случаях, предусмотренных статьей 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение» и статьей 7.27.1 КоАП РФ «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием» - пятикратный размер стоимости похищенного имущества;

- в случаях, предусмотренных частями 1-2 статьи 14.4.3 «Незаконная реализация билетов, абонементов и экскурсионных путевок на проводимые организациями исполнительских искусств и музеями зрелищные мероприятия», частью 2 статьи 14.10 «Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)», частями 1 и 2 статьи 15.44 «Незаконная добыча драгоценных металлов и (или) драгоценных камней либо последующее совершение операций с незаконно добытыми драгоценными металлами и (или) драгоценными камнями», частью 1 статьи 15.45 КоАП РФ «Незаконный аффинаж драгоценных металлов либо последующее совершение операций с незаконно аффинированными драгоценными металлами» – пятикратный размер стоимости предмета административного правонарушения;

- в случае, предусмотренном статьей 14.15.2 КоАП РФ «Незаконная реализация входных билетов на матчи чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года или документов, дающих право на их получение» двадцатипятикратный размер стоимости входного билета на матч чемпионата

Европы по футболу UEFA 2020 года, явившегося предметом административного правонарушения, или стоимости входного билета на матч чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года, указанной в документе, дающем право на получение входного билета на матч чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года, явившемся предметом административного правонарушения – для граждан;

- тридцатикратный размер стоимости входного билета на матч чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года, явившегося предметом административного правонарушения, или стоимости входного билета на матч чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года, указанной в документе, дающем право на получение входного билета на матч чемпионата Европы по футболу UEFA 2020 года, явившемся предметом административного правонарушения – для должностных лиц;

- 100 тысяч рублей для граждан, 300 тысяч рублей для должностных лиц, 700 тысяч рублей для юридических лиц в случаях, предусмотренных статьей 7.1 КоАП РФ «Самовольное занятие земельного участка» и статьей 8.8 КоАП РФ «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению»;

- стократный размер суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица, в случае, предусмотренном статьей 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица».

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо из суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на

рынке которого совершено административное правонарушение, не может превышать:

- одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), не может превышать:

- двукратную величину излишне полученной выручки за весь период регулирования, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа, не может превышать:

- десятикратный размер наложенного административного штрафа.

Размер административного штрафа, кратный сумме ранее наложенного административного штрафа, не может превышать:

- двукратный размер наложенного административного штрафа.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг), не может превышать:

- одну пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации топлива, не может превышать:

- 3% суммы выручки от реализации топлива за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации топлива в предшествующем календарном году.

При наложении административного штрафа (при определении его размера), также как при назначении любого иного вида административного наказания учитывается характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, обстоятельства, отягчающие административную ответственность и др.

Представляется, что размер административный штраф, являясь принудительным денежным взысканием, воздействующим на правонарушителя материально, лишая его определенной суммы денежных средств⁹¹, должен быть ощутимым для правонарушителя иначе трудно представить его предупредительную функцию. Однако, существующий в настоящее время (закрепленный в КоАП РФ) механизм индивидуализации

⁹¹ См.: Шергин А.П., Саввин М.Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 56.

административной ответственности нуждается в доработке, именно поэтому, на наш взгляд, настолько часто тенденция увеличения штрафных санкций подвергается критике.

К примеру, возможность сопоставления размера административного штрафа с реальными доходами организаций предусмотрена далеко не для всех категорий правонарушителей. В частности, частью 4 статьи 3.5. КоАП РФ предусмотрено, что размер административного штрафа, подлежащего наложению, не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Так организации, имеющей совокупный размер суммы выручки за год – 5 млн 90 тысяч рублей, за совершение правонарушения предусмотренного ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ было назначено административное наказание в виде штрафа в размере 203 тысячи 600 рублей⁹²; организации, имеющей совокупный размер суммы выручки за год – 10 млн 362 тысячи рублей, за совершение аналогичного правонарушения было назначено административное наказание в виде штрафа в размере 414 тысяч 480 рублей⁹³; организации, имеющей совокупный размер суммы выручки за год – 37 млн 449 тысяч рублей, также за совершение правонарушения предусмотренного частью 2 статьи 14.32 КоАП РФ было назначено

⁹² См.: Постановление Московского УФАС России от 12 сентября 2019 г. по делу № 077/04/14.32-4165/2019 Нарушение: ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий) // СПС КонсультантПлюс.

⁹³ См.: Постановление Московского УФАС России от 12 сентября 2019 г. по делу № 077/04/14.32-4163/2019 Нарушение: ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий) // СПС КонсультантПлюс.

административное наказание в виде штрафа в размере 244 тысячи 921 рублей⁹⁴. Полагаем, что приведенные размеры штрафов можно считать соразмерными доходам организаций (юридических лиц), а также тяжести совершенного ими административного правонарушения.

И другой пример, свидетельствующий о невозможности имеющимися правовыми средствами в полной мере индивидуализировать административное наказание. Так, 14 декабря 2017 г. судьей Няндомского районного суда Архангельской области Н.В. Волынской в отношении гражданки Бурдуковой Н.А. за совершение последней административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 14.17.1 КоАП РФ, было вынесено постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа в размере 33 тысячи рублей⁹⁵. В ходе производства по данному делу было установлено, что пенсионерка Бурдукова Н.А. осуществила продажу спиртосодержащей жидкости объемом 400 миллилитров по цене 100 рублей. В судебном заседании Бурдукова Н.А. с протоколом об административном правонарушении согласилась, вину в совершении вменяемого ей деликта признала в полном объеме, в содеянном раскаялась. Безусловно, такие примеры правоприменения порождают вопрос: допустимо ли назначение, как в данном конкретном случае, так и в аналогичных случаях административного наказания в виде штрафа, сумма которого почти в 2 раза превышает размер средней пенсии по стране⁹⁶?

Таким образом, можно заключить, что устанавливаемые в последнее время повышенные размеры административного штрафа не в полной мере

⁹⁴ См.: Постановление Московского УФАС России от 12 сентября 2019 г. по делу № 077/04/14.32-4161/2019 Нарушение: ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий). // СПС КонсультантПлюс.

⁹⁵ См.: Постановление по делу об административном правонарушении от 14 декабря 2017 г. № 5-528/2017 // СПС «ПРАВО.РУ». URL: http://docs.pravo.ru/document/view/1008262_04/115134867/ (дата обращения: 18.11.2018).

⁹⁶ См.: Супонина Е.А. Административный штраф как зеркало административно-деликтной политики Российского государства //Административное право и процесс, 2019, № 1.

учитывают, как современные социальные реалии, так и современные правовые средства индивидуализации наказания.

Согласно действующему законодательству сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

КоАП РФ устанавливает определенные ограничения относительно применения административного штрафа. Так, административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Субъектам административной юрисдикции предоставлено право налагать административные штрафы без составления протокола (в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ и ст. 29.10 КоАП РФ), учитывая положения статьи 3.5. КоАП РФ, штраф налагается непосредственно на месте совершения административного правонарушения путем составления постановления по делу об административном правонарушении (о назначении административного наказания) в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ.

Если лицо, привлеченное к административной ответственности путем наложения на него административного штрафа, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание, то составляется протокол об административном правонарушении, при этом дальнейшее рассмотрение дела осуществляется в порядке, предусмотренном главой 29 КоАП РФ «Рассмотрение дела об административном правонарушении».

Порядок исполнения постановлений о назначении данного вида административного наказания определен в статье 32.2. КоАП РФ «Исполнение постановления о наложении административного штрафа».

В частности, административный штраф должен быть уплачен в полном размере лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу.

К данному порядку уплаты предусматривается ряд исключений, при которых штраф должен быть уплачен:

- не позднее 60 дней со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных статьей 31.5. КоАП РФ.

- не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении – при назначении штрафа иностранному гражданину или лицу без гражданства одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации;

- до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу срока – при назначении штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 11.26 КоАП РФ «Незаконное использование зарегистрированных в других государствах автотранспортных средств для перевозок грузов и (или) пассажиров», статьей 11.29 КоАП РФ «Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений, либо с незаполненными разрешениями, разрешениями, заполненными с нарушением установленных правил, или разрешениями, не соответствующими виду перевозки, либо без учетного талона, либо без отметки в уведомлении должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения», статьей 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения», частями 6 и 7 статьи 12.16 КоАП РФ «Несоблюдение требований, предписанных

дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги», статьей 12.21.3 КоАП РФ «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн»;

- не позднее 7 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу – в случае назначения административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица».

КоАП РФ предусматривает возможность оплаты административного штрафа в размере половины суммы от назначенного в случае, если оплата была произведена не позднее 20 - ти дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа, а также порядок восстановления пропущенного срока для оплаты административного штрафа в указанном размере.

Такая возможность предусмотрена для лиц, привлеченных к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 1.1 статьи 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра», статьей 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения», частями 6 и 7 статьи 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения», части 3 статьи 12.12 КоАП РФ «Проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика», части 5 статьи 12.15

КоАП РФ «Нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона», части 3.1 статьи 12.16 КоАП РФ «Несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги», статьи 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего» и статьи 12.26 КоАП РФ «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения».

Положениями КоАП РФ установлено также, что при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего правонарушителя административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах по истечении установленного законом срока, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления и направляют его судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. В случае изготовления второго экземпляра постановления о наложении административного штрафа в форме электронного документа, юридическая сила которого подтверждена усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации, указанный второй экземпляр направляется судебному приставу-исполнителю в электронном виде по информационно-телекоммуникационным сетям.

Здесь следует отметить, что доля взысканных административных штрафов судебными приставами-исполнителями в различные периоды 2000-х годов, достигала порядка 40 процентов от всей суммы

административных штрафов. Такая ситуация обусловила соответствующую работу федерального законодателя. В результате с 2011 года в КоАП РФ не раз вносились соответствующие изменения: были увеличены сроки давности привлечения к административной ответственности (статья 4.5 КоАП РФ); сроки давности исполнения постановлений о назначении административного наказания (в 2011 году - с 1 года до 2 лет)⁹⁷; увеличен срок, в течение которого лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано уплатить административный штраф (в 2013 году - с 30 до 60 дней)⁹⁸; созданы более благоприятные по времени условия для добровольного исполнения юрисдикционно-карательного решения⁹⁹.

В случае неуплаты административного штрафа в течение 60 дней (или после истечения срока рассрочки) наступают основания привлечения к ответственности по статье 20.25 КоАП РФ «Уклонение от исполнения административного наказания», в отношении лица, не уплатившего административный штраф. При этом, даже отбыв наказание по статье 20.25 КоАП РФ, субъект правонарушения не освобождается от обязанности уплаты ранее назначенного административного штрафа.

Как видно из анализа нормоположений КоАП РФ, порядок назначения административного штрафа и его предельные размеры, а также порядок исполнения постановления о назначении данного административного наказания достаточно полно урегулированы, однако данный факт не решает существующих негативных явлений, в числе которых необходимо особо выделить размывание границ между административной и уголовной ответственностью. Указанная проблема отмечается рядом исследователей,

⁹⁷ Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17.15 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 21 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2312.

⁹⁸ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 10 апр.

⁹⁹ См.: Борисов А.М., Мирзаев С.А. Проблемы исполнительного производства, связанные с принудительным взысканием административных штрафов // Практика исполнительного производства, 2017, № 1.

раскрывающих превосходство административного штрафа перед уголовным по строгости¹⁰⁰. В частности, убедительно доказывается, что в ряде случаев гражданин, совершивший административное правонарушение, не повлекшее наступления вредных последствий, несет большую ответственность, чем гражданин, совершивший аналогичное по объективной стороне, но повлекшее определенные материальные последствия, преступление. Здесь можно упомянуть хотя бы то, что рассрочка на выплату уголовного штрафа, предусмотренная частью 3 статьи 46 УК РФ может достигать срока 5 лет, тогда как соразмерные в денежном выражении административные штрафы могут быть отсрочены только на 3 месяца (часть 2 статьи 31.5 КоАП РФ).

Более подробно вопросы назначения административного штрафа и исполнения постановлений о наложении административного штрафа рассматриваются в главе 3 монографии.

2.3. Акты применения административного штрафа

Прежде чем рассматривать составные элементы постановления об административном правонарушении как одного из основных правовых актов применения административного наказания, необходимо рассмотреть сам термин «правовой акт» с точки зрения общей теории права.

В юридической литературе при раскрытии указанного термина выделяется несколько его основных значений. Это, во-первых – действие, во-вторых – результат правомерного поведения, в-третьих – юридический документ¹⁰¹. Необходимо также подчеркнуть, что правовые акты

¹⁰⁰ См.: Зырянов С.М. Тенденции развития законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики // Вестник экономической безопасности 2017, № 2; Кисин В.Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс, 2016, № 7; Карпов С.В., Синьков Д.В. Штраф как вид наказания в уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях // Вестник Бурятского государственного университета 2015, № 2(2).

¹⁰¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. С. 427.

разнообразны и разноплановы, они могут быть законами, ведомственными инструкциями, решениями юрисдикционных органов, актами-документами органов администрации, договорными документами и т.д., однако в сфере рассматриваемых нами отношений термин «правовой акт» следует трактовать как *документально оформленное выражение воли должностного лица, выступающее в качестве носителя индивидуальных предписаний*.

В правовом акте выражается индивидуальная правовая правоприменительная деятельность компетентных органов, заключающаяся во властных индивидуальных предписаниях, обращенных к конкретному субъекту.

Так рассмотрение и разрешение любого юридического дела завершается изданием соответствующего правового акта. Принятие такового является основным признаком рассматриваемой деятельности. Свое решение орган административной юрисдикции (должностное лицо) фиксирует в постановлении, которое выносится и объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела¹⁰². Такой правовой акт связан с функциями административно-юрисдикционной деятельности, основывается на результатах этой деятельности и завершает ее. Исходя из специфики правовых актов, издаваемых по результатам рассмотрения дела, следует, что исследуемая область исполнительно-распорядительной деятельности по своим признакам является одновременно подзаконной, правоприменительной и правоохранительной в отношении конкретного рассмотренного дела о правонарушении.

Следует согласиться, что с точки зрения юридической природы постановление органа административной юрисдикции является актом применения права¹⁰³. В нем находит отражение применение норм об

¹⁰² См.: ст. 29.11. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹⁰³ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979. С. 105.

административной ответственности за соответствующий вид правонарушения по конкретному делу.

Назначение административного штрафа в рамках решения по делу об административном правонарушении является завершающим этапом применения права, когда конкретные обстоятельства дела подводятся под норму права. Поэтому фактическим основанием данного акта могут быть только обстоятельства деяний, нарушающих соответствующие предписания правовых норм. В этой связи правовые акты о назначении административного штрафа отличаются от иных актов государственного управления тем, что они не направлены на организацию общественных отношений в различных сферах управления, так как основой для издания правовых актов о назначении административного штрафа служит, прежде всего, норма, предусматривающая административную ответственность за конкретное административное правонарушение. В этой связи, в правовом акте обязательно отражается закон, предусматривающий ответственность за конкретный вид правонарушения.

Правоприменительный орган в процессе административно-юрисдикционной деятельности, а также в силу властно-государственных полномочий распространяет общие правила, содержащиеся в законе, на своеобразные жизненные обстоятельства, осуществляет «привязку» юридических норм к данным обстоятельствам и издает на основе этого соответствующий акт назначения административного штрафа. Назначение административного штрафа является государственно-властным велением и имеет функцию юридического обременения. В данном случае после вынесения решения обязательна деятельность компетентных органов по исполнению решения органа, которым наложено взыскание.

Постановление о наложении административного штрафа является основным актом применения, поскольку в нем выражено решение юридического дела в целом. Следует согласиться с мнением С.С. Алексева, что указанный акт как государственно-властное веление обеспечивает

действие закона, его претворение в жизнь, кроме того, акт применения права представляет собой элемент правовой системы государства и является актом-документом, который составляется в соответствии с требованиями юридической техники с использованием юридической терминологии и юридических конструкций¹⁰⁴. Однако в отличие от иных актов государственного управления постановление органа административной юрисдикции связано с применением санкции, предусмотренной нормой об административной ответственности за соответствующий вид правонарушения. Применение административного штрафа на основании вынесенного по делу постановления влечет для виновного соответствующие правовые последствия в виде «административной наказанности».

Правовые акты о назначении административного штрафа играют особую роль в регламентации общественных отношений и относятся к группе так называемых «юрисдикционных актов». Так, как пример, можно привести обстоятельство, когда орган судебной или исполнительной власти, наделенный правом рассматривать дела об административных правонарушениях, выносит постановление, которое регламентирует общественные отношения и определяет поведение лица на определенный отрезок времени. С этой точки зрения акт назначения административного штрафа является правообеспечительным потому, что не только констатирует существование конкретного правоотношения, но и содержит властный приказ исполнения юридической обязанности¹⁰⁵.

Административное наказание в виде штрафа широко применяется в административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных государственных органов в сфере противодействия административной деликтности. Штраф представляется как «материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный

¹⁰⁴ См.: Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. лит., 1996. С. 161 - 162.

¹⁰⁵ См.: С.С. Алексеев Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Изд. «Юридическая литература». Москва. 1966. С. 161 - 170.

поступок»¹⁰⁶. Справедливо также утверждение, что по своему содержанию штраф является «принудительным денежным взысканием, воздействующим на нарушителя материально, лишая последнего определенной суммы денежных средств»¹⁰⁷. Таким образом, административный штраф представляет собой административное наказание имущественного характера. Назначение штрафа преследует цель воздействия на сознание правонарушителей, воспитывать их и предупреждать в будущем противоправные деяния как со стороны наказанных, так и со стороны иных граждан¹⁰⁸.

Административный штраф может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания. В случаях, предусмотренных КоАП РФ, административный штраф может налагаться в сочетании с дополнительным административным наказанием¹⁰⁹. Административный штраф является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей¹¹⁰. Однако за отдельные виды административных правонарушений установлены более строгие штрафные санкции, варьирующиеся в зависимости от вида правонарушения и степени его противоправности.

Согласно действующему законодательству лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), и установлена

¹⁰⁶ Корнев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. М., 1965. Вып. 11. С. 33.

¹⁰⁷ Шергин А.П., Саввин М.Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977. С. 56.

¹⁰⁸ См.: Саввин М.Я. Административный штраф/. – М.: Юрид. лит., 1984. С. 12.

¹⁰⁹ См.: ст. 3.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹¹⁰ См.: ч. 1 ст. 3.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело¹¹¹. Исходя из понимания данной законодательной формулировки именно постановление судьи, а также органа, или должностного лица, рассмотревших дело, является правовым актом о назначении административного штрафа. Такой правовой акт имеет внешнюю форму выражения права в документальном виде, в нем фиксируется воля органа государственной власти, направленная на реализацию штрафной функции.

В свою очередь правоприменительная деятельность лиц, уполномоченных принимать решения по делам об административных правонарушениях, строится на основе сформированного внутреннего убеждения¹¹². Постановление судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело, это творческий интеллектуально-волевой акт, завершающий этап основной стадии процесса применения права – рассмотрение и разрешение дела по существу. Вместе с тем это акт непосредственного правоприменения, направленный на регулирование общественных отношений. Также это активная деятельность правоприменителя, заключающаяся в точном применении норм административно-деликтного права и выражающаяся в государственно-властном предписании.

Постановление о наложении административного штрафа имеет ряд особенных признаков. В нем излагается фактический состав правонарушения, им преобразуется правоохранительная функция в правоприменительную посредством ответственности отдельного субъекта, когда в постановлении определяется размер взыскания и лицо в отношении которого оно применено. Постановление порождает не только административную наказанность, но и запускает механизм исполнительного

¹¹¹ См.: ч. 2 ст. 1.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹¹² См.: Т.В. Ворошилова Принятие решения по делам об административных правонарушениях. Автореферат дисс... канд. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России. 1998.

производства, порождая права и обязанности многих субъектов¹¹³. Постановление о наложении административного наказания оформляется на языке, на котором велось производство по делу об административном правонарушении (далее – производство). Согласно действующему законодательству производство ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Вместе с тем, производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находятся судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях¹¹⁴.

Содержание постановления должно быть четким, сжатым, определенным и точным, исключающим различное понимание¹¹⁵. Также постановление о наложении административного штрафа должно отвечать требованиям объективной истины, соответствовать проверенным и точно установленным фактам совершения или не совершения лицом проступка¹¹⁶.

Вынесение постановления по делу об административном правонарушении является важным процессуальным действием, поскольку с этого момента:

- 1) начинается исчисление срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.3 КоАП РФ);
- 2) начинается течение срока давности исполнения постановления о наложении административного взыскания (ст. 31.9 КоАП РФ).

Следует обратить внимание на порядок составления постановления по делу об административном правонарушении и его структурные элементы¹¹⁷.

¹¹³ См.: там же.

¹¹⁴ См.: ч. 1 ст. 24.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹¹⁵ См.: Дугенец А.С. Общие правила применения административных взысканий: Учебное пособие. - М.: ИЭУП МГУКИ, 2000. 126 с.

¹¹⁶ См.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 139.

¹¹⁷ См.: ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

Постановление по делу об административном правонарушении имеет строгую логическую структуру, состоящую из относительно обособленных частей, образующих в совокупности единый юридический документ. Можно выделить как минимум три части: *вводную, описательно-мотивировочную и резолютивную*¹¹⁸.

Вводная часть постановления по делу об административном правонарушении начинается после наименования документа и включает в себя описание следующих юридических обстоятельств:

- должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес. Следует отметить, что в случае вынесения постановления по делу об административном правонарушении коллегиальным органом, оно подписывается судьей, председательствующим в заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим постановление;

- дата и место рассмотрения дела. Судебная практика свидетельствует, что датой вынесения постановления по делу об административном правонарушении является дата его принятия, указанная в самом постановлении¹¹⁹. Кроме того, днем вынесения постановления следует считать день его составления в полном объеме, а не день оглашения резолютивной части постановления¹²⁰;

- сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело. Согласно судебной практики во вводной части постановления по делу об административном правонарушении должны быть указаны фамилия, имя, отчество лица, в отношении которого рассмотрено дело, дата и место рождения этого лица, место его жительства, место работы, иные данные о

¹¹⁸ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24 - 32. Постатейный научно-практический комментарий / В.А. Гуреев, И.Н. Князева, А.В. Мартынов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: Редакция "Российской газеты", 2015. Вып. I - II. 688 с. // СПС «Консультант плюс».

¹¹⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 № 1049-О-О.

¹²⁰ См.: п. 29 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

личности, имеющие значение для дела¹²¹. Следует отметить, что в случае если привлекаемым к административной ответственности является юридическое лицо, должны быть указаны следующие сведения: полное наименование юридического лица с указанием на его организационно-правовую форму¹²², а также ИНН, КПП, ОГРН организации¹²³.

В *описательно-мотивировочной части* указываются в первую очередь факты, установленные при рассмотрении дела, которыми являются:

- кем, когда и при каких обстоятельствах был составлен протокол об административном правонарушении;
- обстоятельства совершенного административного правонарушения (установление события административного правонарушения), а также описание времени и места совершения административного правонарушения, последствий, наступивших в результате его совершения;
- описание противоправных действий (бездействия) лица, привлекаемого к административной ответственности, формы его вины в инкриминируемом правонарушении;
- анализ доказательств, подтверждающих либо опровергающих виновность лица в инкриминируемом административном правонарушении, рассмотрение их с точки зрения относимости, допустимости и достоверности;
- анализ иных сведений, являющихся доказательствами, для проведения правильной квалификации деяния, назначения справедливого наказания и исполнения вынесенного постановления.

¹²¹ См.: Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27.10.2010 по делу № А60-33358/2010-С5.

¹²² См.: п. 1 ст. 54 Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹²³ См.: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2011 по делу № А42-4541/2011, Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.02.2007 N 02АП-3874/2006 по делу № А17-271А/2006, Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.03.2008 № А33-52/2008-03АП-496/2008.

Также следует отметить, что наряду с перечисленными обстоятельствами дается юридическая квалификация правонарушения и определение меры юридической ответственности, выраженной в санкции соответствующей статьи КоАП РФ. Событие правонарушения должно быть описано конкретно, с указанием обстоятельств совершения виновного деяния (действия, бездействия), а также излагаются доказательства, подтверждающие наличие вины субъекта. Такие сведения обязательны для отражения в постановлении по делу об административном правонарушении.

Важным элементом постановления по делу об административном правонарушении является указание на статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающих административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу. Исходя из практической деятельности юрисдикционных органов, следует, что квалификация действий лица, привлекаемого к административной ответственности, требует обязательного указания части статьи. В случае нарушения этого правила лицу неизвестно, по какому закону производится его привлечение к административной ответственности, а это значит, что законность и обоснованность постановления административного органа ставится под сомнение¹²⁴. Следовательно, состав правонарушения при указании лишь номера статьи КоАП РФ не будет конкретизирован¹²⁵.

В *резолютивной части* постановления по делу об административном правонарушении указывается мотивированное решение по делу. Указанное решение выражается в признании лица, привлекаемого к административной ответственности, виновным в совершении административного правонарушения или нет. Также в резолютивной части постановления четко,

¹²⁴ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.09.2010 по делу № А29-2392/2010, Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.06.2008 по делу № А29-2475/2008

¹²⁵ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.11.2010 по делу № А66-5249/2010

когда необходимо цифрами и прописью, указывается вид и размеры назначенного административного наказания¹²⁶.

В итоге, при рассмотрении дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении¹²⁷.

Срок и порядок обжалования постановления также являются обязательными атрибутами резолютивной части. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в суд либо в вышестоящий орган. Общий порядок обжалования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях установлен главой 30 КоАП РФ¹²⁸.

При вынесении постановления по делу об административном правонарушении о наложении административного штрафа неотъемлемым элементом такого постановления является информация, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, предусмотренными законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе, а также информация о сумме административного штрафа, который может быть уплачен в соответствии с частью 1.3 статьи 32.2 КоАП РФ¹²⁹.

Если при решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно решается

¹²⁶ См.: Дугенец А.С., Масленников М.Я. Порядок применения штрафов и иных административных мер. Постатейный научно-практический комментарий глав 24-32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: учебное пособие / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников. – М. : ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012. С. 186.

¹²⁷ См.: ч. 1 ст. 29.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹²⁸ См.: Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / М.Б. Добробаба, Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 2. 1044 с.

¹²⁹ См.: п. 1.1 ч. 1 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении по делу об административном правонарушении указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, сроки и порядок его возмещения¹³⁰.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах и документах, о вещах, на которые наложен арест, если в отношении их не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации, а также о внесенном залоге за арестованное судно¹³¹. Следует отметить, что в постановлении не должны указываться конкретные меры, направленные на исполнение названных в нем мероприятий (например, наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, отселение граждан из жилых зданий либо их перевод в другие стационарные лечебные, социальные учреждения в случае запрета эксплуатации зданий), поскольку в соответствии с ч. ч. 1 и 2 ст. 32.12 КоАП РФ и ч. 2 ст. 109 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» меры по обеспечению исполнения указанных в постановлении мероприятий применяются судебными приставами-исполнителями и выбираются ими самостоятельно¹³².

Отдельное внимание следует уделить вопросу вынесения и направления постановления по делу об административном правонарушении для исполнения в форме электронного документа (в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия), подписанного судьей, лицом, председательствующим на заседании коллегиального органа, или

¹³⁰ См.: ч. 2 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹³¹ См.: ч. 3 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹³² См.: абз. 4 п. 23.3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации¹³³.

Постановление, оформленное в форме электронного документа, составляется с учетом специальных требований. Так, в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ, постановление по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, оформляется в форме электронного документа, подписанного должностным лицом, вынесшим постановление, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Копия постановления по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, изготавливается путем перевода электронного документа в документ на бумажном носителе¹³⁴.

В целях направления для исполнения постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного в форме документа на бумажном носителе, может быть изготовлен экземпляр указанного постановления в форме электронного документа, подписанного судьей, лицом, председательствующим на заседании коллегиального органа, или должностным лицом, вынесшим постановление по делу об административном правонарушении, усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством

¹³³ См.: п. 5.1 ч. 5 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹³⁴ См.: ч. 7 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

Российской Федерации¹³⁵. Судебная практика свидетельствует, что от наличия электронной цифровой подписи напрямую зависит юридическая сила постановления по делу об административном правонарушении, что также позволяет установить, вынесено ли оно уполномоченным на то должностным лицом¹³⁶.

Следует отметить, что постановление о наложении административного штрафа это не единственный правовой акт органов административной юрисдикции. В данном случае актуально рассмотреть такой вид правового акта как постановление о наложении административного взыскания за неуплату административного штрафа.

Так КоАП РФ устанавливает административную ответственность за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный статьей 32.2 КоАП РФ¹³⁷.

Указанное правонарушение влечет:

- а) наложение административного штрафа в 2-кратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее 1 000 рублей;
- б) либо административный арест на срок до 15 суток;
- в) либо обязательные работы на срок до 50 часов.

Рассмотрение дел по указанной статье и принятие по ним решений отнесено к компетенции судей (часть 1 статьи 23.1 КоАП РФ). По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (часть 1 статьи 29.5 КоАП РФ). Вместе с тем учитывая, что обязанность по уплате административного штрафа лежит на конкретном (юридическом или физическом) лице, местом совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, следует считать место нахождения юридического лица или место жительства физического лица (индивидуального предпринимателя), не

¹³⁵ См.: ч. 8 ст. 29.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

¹³⁶ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 01.12.2014 № 10-АД14-10.

¹³⁷ См.: ч. 1 ст. 20.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

уплатившего наложенный на него административный штраф. При этом к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не привлекаются иностранные граждане и лица без гражданства в случае, если они своевременно не уплатили административный штраф, который был назначен им одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации (примечание 1 к ст. 20.25 КоАП РФ)¹³⁸.

Отдельным блоком стоит отметить наличие таких правовых актов как постановления судебных приставов-исполнителей в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Постановления судебного пристава-исполнителя являются видом исполнительного документа. На основании таких правовых актов судебных приставов-исполнителей могут возникать обязанности и права по обеспечению установленного порядка деятельности судов¹³⁹.

Так, на основании постановления судебного пристава-исполнителя осуществляются следующие мероприятия:

- привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову судебного пристава-исполнителя;
- препровождение иностранного гражданина или лица без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Кроме того, в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов, предусмотренных Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», судебный пристав-исполнитель рассматривает заявления сторон по поводу исполнительного

¹³⁸ См.: Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / Р.В. Амелин, М.Б. Добробаба, М.Э. Капитанец и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 1. 1120 с.

¹³⁹ См.: ст. 11 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» // СПС «Консультант плюс».

производства и их ходатайства, выносит соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования¹⁴⁰.

Федеральным законом установлена ответственность судебных приставов, выражающаяся в том, что постановления, действия (бездействие) судебного пристава могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в суд. Одновременно с этим обращение с жалобой к вышестоящему должностному лицу не является препятствием для обращения в суд¹⁴¹.

Решения по вопросам исполнительного производства, принимаемые судебным приставом-исполнителем оформляются постановлениями должностного лица службы судебных приставов. Такие постановления составляются в строгой логической последовательности, имеют структуру, а также обязательные реквизиты, определенные в статье 14 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве». Постановлением судебного пристава-исполнителя или иных должностных лиц Федеральной службы судебных приставов оформляются все принятые решения по вопросам исполнительного производства. При этом в исполнительном производстве используются и иные документы. Так, актами судебного пристава-исполнителя фиксируются совершение конкретных исполнительных действий (например, акт описи имущества должника), невозможность совершения исполнительных действий (например, акт о непроживании должника по адресу, указанному в исполнительном документе, акт о противодействии судебному приставу-исполнителю, акт о невозможности взыскания и пр.). Для выяснения вопроса о наличии у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, судебный пристав-исполнитель направляет запросы¹⁴².

¹⁴⁰ См.: ст. 12 там же.

¹⁴¹ См.: ст. 19 там же.

¹⁴² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / А.В. Закарлюка, М.А. Куликова, И.В. Решетникова и др.; отв. ред. И.В. Решетникова. М.: Статут, 2018. 656 с.

Разнообразие видов правовых актов, принимаемых административно-юрисдикционными органами, позволяет заключить, что постановление о назначении административного штрафа выделяется среди прочих тем, что оно является основным правоприменительным актом в производстве по делам об административных правонарушениях. Такой правовой акт обеспечивает действие закона об административной ответственности, претворяет его в жизнь. Он является неотъемлемым, важным и необходимым элементом правовой системы государства, позволяющим регулировать общественные отношения и предупреждать противоправное поведение.

Глава 3. Правоприменительные проблемы административного штрафа

3.1. Общие правила назначения административного штрафа

Общие правила назначения административного наказания установлены статьей 4.1 КоАП РФ. Правила являются основополагающими для правоприменителя при назначении административного штрафа. Назначение наказания – наиболее ответственный и сложный шаг в производстве по делу об административном правонарушении. Правоприменитель, прежде всего, должен учитывать, что только справедливое и правильно избранное административное наказание способно обеспечить достижение цели – предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (части 1 статьи 3.1 КоАП РФ).

Основополагающими принципами назначения административного наказания являются законность и индивидуализация административного наказания.

Закрепленный в части 1 статьи 4.1 КоАП РФ принцип законности означает строгое и неуклонное следование государственных органов и должностных лиц закону в процессе правоприменительной деятельности. Данный принцип является основным для правоприменителя: в соответствии с

принципом законности субъект административной юрисдикции не вправе выйти за пределы наказания, установленного в санкции правовой нормы без законных оснований.

Индивидуализация является основополагающим принципом назначения административного наказания, реализация его осуществляется на стадии рассмотрения и вынесения решения по административному делу. Максимов И.В. в своей работе отмечает, что пределы индивидуализации мер административной ответственности, а значит, и дискреции правоприменителя очерчены верхним и нижним параметрами типового административного наказания, предусмотренного Особенной частью КоАП РФ за конкретное административное правонарушение¹⁴³.

Сущность индивидуализации заключается в необходимости жесткого, последовательного учета характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, применительно к юридическому лицу — финансового положения, обстоятельств, смягчающих, отягчающих административную ответственность, и выбора адекватной меры ответственности в целях достижения наилучших результатов воздействия на сознание и поведение субъекта административной ответственности и предупреждения совершения им повторных правонарушений. Индивидуализация является своеобразным стержнем, обеспечивающим принятие справедливого решения в отношении субъекта административной ответственности.

Реализации данного принципа способствуют относительно-определенные и альтернативные конструкции санкций статей Особенной части КоАП РФ, позволяющие осуществлять выбор конкретного вида и размера административного наказания с учетом требований статьи 4.1 КоАП РФ. Вместе с тем нормотворческая практика последних лет

¹⁴³ Максимов Иван Владимирович «Соразмерность» как принцип установления и применения административных наказаний (методологический аспект) // Вестник СГЮА. 2012. №Дополнительный. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sorazmernost-kak-printsip-ustanovleniya-i-primeneniya-administrativnyh-nakazaniy-metodologicheskiiy-aspekt> (дата обращения: 05.03.2020).

свидетельствует о расширении абсолютно-определенных санкций за административные правонарушения. В них закреплена одна возможность – назначить административное наказание только в размере, определенном в санкции нарушенной нормы. Такая нормативная модель санкций получила в последние годы широкое распространение в КоАП РФ.

Для достижения индивидуализации ответственности в каждом конкретном случае правоприменитель при определении размера административного штрафа учитывает личность субъекта административной ответственности (физическое лицо) с присущими ему правовыми, социальными, психологическими и физиологическими особенностями. Причем юридически значимые признаки виновного (возраст, вменяемость, статус специального субъекта, привлечение к ответственности) включены, как правило, в состав правонарушений и учитываются при построении санкций.

Следующим условием, влияющим на размер административного штрафа, является имущественное положение (применительно к юридическому лицу — финансовое положение) субъекта административной ответственности. На наш взгляд, установить данный факт крайне затруднительно, а в некоторых случаях и просто невозможно. Наиболее широко индивидуализация наказания проявляется все же в учете обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность (статьи 4.2, 4.3 КоАП РФ). При этом назначение административного наказания основывается на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, именно той меры государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и

частных интересов в рамках административного судопроизводства¹⁴⁴. Рассматриваемые обстоятельства, по общему правилу, располагаются вне состава правонарушения, не относятся к числу признаков состава и соответственно не оказывают какое-либо влияния на определение формализованных рамок наказания за совершенное административное правонарушение.

Такие обстоятельства способствуют правильному выбору субъектом административной юрисдикции при определении размера административного наказания в виде штрафа в пределах, предусмотренных соответствующей правовой нормой.

Обстоятельства, смягчающие административную ответственность

Перечень обстоятельств, смягчающих административную ответственность, закреплён в статье 4.2 КоАП РФ.

Пункт 1 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает смягчающее обстоятельство, которое выражается в раскаянии лица, совершившего административное правонарушение.

Под раскаянием следует понимать сообщение лица, совершившего противоправное деяние, в ходе разбирательства обо всех обстоятельствах правонарушения, посягающего на общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

Стремление виновного загладить и искупить свою вину заслуживает смягчения административного наказания, которое выражено фактом раскаяния, оказания помощи правоприменительному органу при осуществлении производства по делу. Но это только при наличии воли самого правонарушителя, его инициативы или согласия на оказание определенного рода помощи должностным лицам органов административной

¹⁴⁴ Постановление Верховного Суда РФ от 30.05.2016 № 60-АД16-4// СПС КонсультантПлюс.

юрисдикции по установлению обстоятельств дела об административном правонарушении.

Пункт 2 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случае добровольного прекращения противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение.

Под добровольным прекращением следует понимать отказ лица от противоправного поведения и окончательная остановка начатого правонарушения, в то же время лицо должно осознавать возможность реального завершения правонарушения.

Таким образом, добровольное прекращение противоправного поведения может быть учтено в качестве смягчающего вину обстоятельства при условии, что оно характеризуется следующими признаками:

- добровольность: субъект административной ответственности по своей воле, по собственному желанию сознательно прекращает начатое правонарушение; мотивы, побудившие принять такое решение, в данном случае не важны;

- окончательность: данный признак предполагает, что правонарушение не прерывается на какое-то время, а лицо прекращает его полностью и окончательно;

- осознание возможности доведения до конца начатого противозаконного деяния, данное условие не менее важное – осознание субъектом административной ответственности возможности доведения правонарушения до его логического завершения¹⁴⁵.

Хотелось бы отметить, что добровольное прекращение не имеет места в ситуации, когда не удалось довести до конца запланированное противоправное деяние в силу объективных причин.

В качестве примера заслуживает внимания судебная практика: постановлением мирового судьи судебного участка № 212 Обручевского

¹⁴⁵<https://www.kormed.ru/baza-znaniy/proverki-organaminadzora/administrativnyepравonarusheniya/smyagchayushchie-vinu-obstoyatelstva-pri-nalozhenii-administrativnogo-nakazaniya/> (дата обращения: 27.01.2020).

района города Москвы от 15 ноября 2016 года Г.Н. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, ей назначено административное наказание в виде административного штрафа в размере 5 000 рублей. Г.Н. обязана была уплатить штраф в установленный частью 1 статьи 32.2 КоАП РФ в шестидесятидневный срок со дня вступления постановления в законную силу, то есть до 24 сентября 2016 г. включительно. Однако данную обязанность Г.Н. в указанный срок не выполнила. Ее действия образовали объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, поскольку уплата штрафа Г.Н. 11 октября 2016 г. не являлось добровольным прекращением противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение, и обстоятельством, смягчающим его административную ответственность в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ.

В связи с чем постановлением мирового судьи судебного участка № 212 Обручевского района города Москвы жалоба защитника оставлена без удовлетворения¹⁴⁶.

Пункт 3 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания при добровольном сообщении лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении.

Под указанным обстоятельством следует понимать действие лица, совершившего правонарушение, связанное с передачей информации (сообщения) о противоправном поведении субъекту административной юрисдикции до составления процессуальных документов.

Указанные в пунктах 2 и 3 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ смягчающие обстоятельства имеют общие признаки: добровольное прекращение

¹⁴⁶ Постановление Московского городского суда от 14.04.2017 № 4а-188/2017// СПС КонсультантПлюс

противоправного поведения, раскаяние, окончательность, осознание возможности доведения до конца начатого противозаконного деяния. Одновременно важным юридическим фактом для данного обстоятельства является добровольное сообщение субъекту административной юрисдикции о совершенном административном правонарушении, зафиксированное в письменной форме.

В пунктах 2.1.2 и 2.2.2 Приказа МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»¹⁴⁷ предусмотрены следующие формы сообщений об административных правонарушениях:

- письменное заявление – заявление, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- рапорт сотрудника органов внутренних дел, в котором содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения, изложенные в устной форме, в которых содержатся сведения, указывающие на наличие события административного правонарушения.

К примеру, как следует из материалов дела об административном правонарушении, рассмотренного Промышленным районным судом г. Смоленска, 10 января 2013 г. в 07 час. 40 мин, водитель М., управляя автомашиной с государственным регистрационным знаком, нарушил п. 14.1 ПДД РФ - не пропустил пешехода, переходившего проезжую часть по нерегулируемому пешеходному переходу, в результате чего О. был причинен легкий вред здоровью.

¹⁴⁷ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // СПС КонсультантПлюс.

Согласно заключению эксперта у потерпевшей диагностированы телесные повреждения в виде сотрясения головного мозга, кровоподтеков лица, головы, нижних конечностей, правого плечевого сустава, кровоизлияния в белочную оболочку левого глаза, ссадин лица, кровоподтеков и ссадин левой кисти, которые квалифицируются как легкий вред здоровью по признаку кратковременного расстройства здоровья до 21 дня.

Факт нарушения М. пункта 14.1 ПДД РФ подтверждался доказательствами и лицом, привлекаемым к административной ответственности, и М. не оспаривается.

Указанные доказательства оценены судьей Промышленного районного суда г. Смоленска в совокупности с другими материалами дела об административном правонарушении, в соответствии с требованиями статьи 26.11 КоАП РФ и назначено наказания в виде лишения права управления транспортными средствами сроком на один год.

Однако при рассмотрении жалобы М. на вышеуказанное постановление судья Смоленского областного суда, учитывая тот факт, что М. добровольно сообщил в полицию о совершенном административном правонарушении, что в силу пункта 3 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ является смягчающим вину обстоятельством, изменил назначенное наказание: заменил лишение права управления транспортными средствами на административный штраф¹⁴⁸.

Пункт 4 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания при условии оказания лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении.

¹⁴⁸ Решение Смоленского областного суда от 09.04.2013 по делу № 7-47/2013// СПС КонсультантПлюс

Данное обстоятельство учитывается при условии, если лицо, привлекаемое к административной ответственности, представило в орган административной юрисдикции доказательства, совершенного им правонарушения, которые не были известны субъекту административной юрисдикции и которые позволили установить событие правонарушения и обстоятельства его совершения, не известные правоприменителю.

Такие доказательства должны быть представлены до принятия решения по делу об административном правонарушении.

В качестве примера может послужить постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24.12.2018 № Ф03-5488/2018 по делу № А73-11670/2017. Требование жалобы: отмена постановления о привлечении к ответственности по части 2 ст. 14.31 КоАП РФ за установление и поддержание монопольно высокой цены реализации авиационного топлива в аэропорту, применение не установленных органом государственного регулирования цен на услуги хранения авиационного топлива и обеспечения заправки им воздушных судов - удовлетворено в части: снижен размер штрафа, поскольку установлены обстоятельства, смягчающие административную ответственность, - оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению¹⁴⁹.

Пункт 5 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях предотвращения лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения.

Приведенное в данной правовой норме обстоятельство в качестве смягчающего административную ответственность учитывается при условии, если лицо, привлекаемое к административной ответственности, своим

¹⁴⁹ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 24.12.2018 № Ф03-5488/2018 по делу № А73-11670/2017

социально полезным, позитивным правомерным поведением приняло меры, направленные на устранение вредных последствий административного правонарушения. Более того, предотвращение вредных последствий, как правило, должно начаться сразу же после совершения административного правонарушения.

Пункт 6 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях добровольного возмещения причиненного ущерба или устранения причиненного вреда, которое заключается в полном или частичном устранении физических или моральных последствий административного правонарушения.

Возмещение причиненного ущерба и устранение причиненного вреда выражается в действиях, которые фактически устраняют негативные последствия совершенного правонарушения.

Добровольное возмещение ущерба может быть, как материальным, так и моральным. Виновное лицо может компенсировать причиненный ущерб деньгами, личным трудом, покупкой какой-либо вещи или предмета. Возможно также возмещение ущерба морально - принесение извинений в письменной или устной форме.

Органам и должностным лицам при рассмотрении дел об административных правонарушениях следует руководствоваться положением, что возмещение ущерба проявляется в добровольном, инициативном, без напоминаний со стороны третьих лиц, возмещении потерпевшему причиненного ущерба¹⁵⁰.

Устранение причиненного вреда есть действие, направленное не на возмещение, а на восстановление того, чему был нанесен вред; лицо заглаживает своими действиями вред, причиненный совершенным им правонарушением. Например, *осуществляет* ремонт машины,

¹⁵⁰ Скалеух К.А., Мясников А.П. Индивидуализация административной ответственности // Ю П. 2012. №6 (55). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/individualizatsiya-administrativnoy-otvetstvennosti> (дата обращения: 27.01.2020).

принадлежащей потерпевшему, поврежденной в результате нарушения правил дорожного движения (т.е. заглаживает материальный вред).

О добровольности возмещения ущерба может свидетельствовать факт достижения между субъектом административной ответственности и лицом, которому причинен ущерб, соглашения о размере и порядке компенсации такого ущерба в досудебном порядке.

Пункт 7 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях добровольного исполнения до вынесения постановления по делу лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль.

Устранение допущенного нарушения, по которому вынесено предписание, до вынесения постановления по делу об административном правонарушении свидетельствует об осознании лицом, совершившим правонарушение, своей вины.

Учитывается данное обстоятельство при условии, что до окончания производства по делу об административном правонарушении и не позднее срока, установленного органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль по рассмотрению дела о нарушении административного законодательства, субъект административной ответственности, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, полностью исполнило предписание о прекращении нарушения административного законодательства, выданное по делу о нарушении административного законодательства, решение по которому явилось основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Пункт 8 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях совершения административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо

при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств. Известно, что многие правонарушения случаются под воздействием острых эмоциональных состояний (увольнение с работы, длительная невыплата заработной платы и, как следствие, невозможность содержания семьи и др.), которые снижают возможность владеть своими чувствами и поведением. В подобных случаях лицо может потерять контроль над своими поступками, мыслями. Для субъекта административной юрисдикции не должны оставаться незамеченными обстоятельства (тяжелая болезнь или смерть близких родственников, развод, отказ в усыновлении/удочерении ребенка и др.), которые в значительной степени воздействуют на моральное, душевное состояние человека и оказывают нежелательное влияние на его поведение. В подобных случаях наряду с сочувствием должно проявляться также гуманное отношение к личности правонарушителя.

Пункт 9 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях совершения административного правонарушения несовершеннолетним. Прежде всего, надо определиться с понятийным аппаратом, а кого же следует понимать под несовершеннолетним.

Статья 2.3 КоАП РФ закрепляет, что административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

Однако важной особенностью ответственности лиц в возрасте от 16 до 18 лет, устанавливаемой КоАП РФ, является то, что совершение административного правонарушения несовершеннолетним признается смягчающим вину обстоятельством.

Законодатель включил в число смягчающих ответственность данное обстоятельство преследуя гуманные цели: лицо, не достигшее восемнадцати лет, по причине психофизиологических особенностей не всегда способно осознавать негативные последствия своего поведения.

Из всех видов административных наказаний, указанных в ст. 2.3 КоАП РФ, к несовершеннолетним чаще всего применяются предупреждение и административный штраф. Штраф может назначаться как мера наказания при наличии у несовершеннолетнего самостоятельного заработка или имущества. При отсутствии финансовой возможности уплатить административный штраф взыскивается с родителей несовершеннолетнего или иных законных представителей.

Пункт 10 части 1 ст. 4.2 КоАП РФ предусматривает возможность смягчения наказания в случаях совершения административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка. Наличие данных смягчающих обстоятельств обусловлено заботой государства и общества о материнстве и детстве.

Материнство – это естественное, природное назначение женщины. В словаре С. И. Ожегова материнство представлено как «состояние женщины-матери в период беременности, родов, кормления ребенка, свойственное матери сознание родственной связи с детьми»¹⁵¹. Беременность женщины — это особое состояние организма, длящееся в среднем 38 недель, однако даже в пределах нормального течения указанный срок может заметно различаться от случая к случаю.

Женщине в состоянии беременности свойственно психическое изменение в поведении, ранимость, повышенная раздражительность, острая оценка окружающего мира. Вызвано это гормональной перестройкой в организме, что в ряде случаев способствует ослаблению контроля над своим поведением.

Для субъекта административной юрисдикции основанием применения смягчающего обстоятельства, в первую очередь, являются явные признаки беременности, а в других случаях состояние подтверждается документально (справка из женской консультации, выписка из истории болезни или амбулаторной карты и пр.).

¹⁵¹ <https://slovarozhegova.ru/>/(дата обращения: 27.06.2019).

В юридической литературе мнения о возможности учета данного смягчающего обстоятельства расходятся, ситуация не ограничена только случаями, когда беременность имелась на момент совершения правонарушения, но и в ситуациях, когда состояние беременности наступило позднее и имелось на момент назначения наказания.

Также следует обратить внимание на женщин, имеющих ребенка, не достигшего 14 летнего возраста, который требует к себе постоянного внимания. В связи с чем следует учитывать, что с момента рождения ребенка на состояние психики женщины влияет накапливающаяся материнская усталость.

Одновременно субъекту административной юрисдикции необходимо учитывать, что наличие несовершеннолетних детей как смягчающее вину обстоятельство не распространяется на женщин, лишенных в установленном законом порядке материнских прав.

Анализ административной и судебной практики показывает, что законодательством об административных правонарушениях не всегда учитываются некоторые особенности: так данная правовая норма не учитывает социальные явления, получившие свое распространение в условиях сегодняшнего постмодернистского мира. В последнее время наблюдается увеличение числа случаев распада семей, при этом растет, к сожалению, количество фактов оставления матерями детей с отцами, бабушками. Законодательство об административной ответственности не учитывает происходящие изменения.

Законодательством Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены и иные обстоятельства, смягчающие ответственность за административное правонарушение. Орган административной юрисдикции при рассмотрении вопроса о применении административного наказания может признать смягчающим обстоятельство, не указанное в действующем законодательстве, то есть данный перечень является открытым.

Примером может послужить статья 11 «Кодекса Тюменской области об административной ответственности» от 22 декабря 2007 г. № 55 (принят Тюменской областной Думой 20 декабря 2007 г.):

- совершение административного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом, лицом, достигшим 70 и более лет;
- совершение административного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом, лицом, имеющим на иждивении детей-инвалидов¹⁵².

Анализ судебной практики показал нежелание судебных органов учитывать обстоятельства как смягчающие, обосновывая свое решение тем, что признание смягчающими обстоятельства, не указанных в КоАП РФ, является правом, а не обязанностью судьи (часть 2 статьи 4.2 КоАП РФ)¹⁵³.

Кроме того, заслуживают внимания лица, имеющие особые заслуги перед обществом, такие как инвалиды и лица, получившие увечье при защите Родины в мирное время, ветераны войны и труда, участники ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС, многодетные родители, лица, имеющие государственные награды. Разумеется, указанные обстоятельства из жизни людей должны подтверждаться документами, а может быть, и показаниями очевидцев. «Применение смягчающих ответственность обстоятельств должно преследовать благую цель - избежать, не допустить наложение одинакового административного наказания на лиц, добросовестно посвятивших обществу лучшие годы своей жизни, и ведущих асоциальный образ жизни»¹⁵⁴.

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность

Статья 4.3 КоАП РФ дает исчерпывающий перечень обстоятельств, наличие которых предполагает наложение более сурового наказания за

¹⁵² См.: Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. № 55 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵³ Постановление Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 06.03.2017 № 4а-92/2017, Постановление Магаданского областного суда от 21.09.2017 № 4А-111/2017, Постановление Амурского областного суда от 16.03.2015 по делу № 4А-171/2015 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁵⁴ См. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс \Монография М 2003 С. 13

совершенное административное правонарушение. Предусмотренный статьей перечень отягчающих обстоятельств является закрытым и не подлежит расширению.

В силу пункта 1 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ одним из обстоятельств, отягчающих административную ответственность, является продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его.

Нежелание правонарушителя сознательно прекратить начатое правонарушение, отказаться от его реализации полностью и окончательно, игнорирование требований уполномоченных на то лиц прекратить его, говорит о его стойкой антиобщественной позиции.

При установлении этого обстоятельства необходимо учитывать, что требования о прекращении противоправного поведения исходят от лиц, в чьи обязанности входит следить за нарушением соответствующих правил. Во всех остальных случаях невыполнение требований прекратить противоправное поведение не может рассматриваться как отягчающее ответственность обстоятельство.

При этом необходимо помнить, что в ряде случаев неисполнение требований отдельных должностных лиц о прекращении правонарушения может образовать самостоятельный состав административного правонарушения, например:

статья 18.7 КоАП РФ – неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации. Пограничные органы в пределах приграничной территории наделены рядом прав, а неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы влечет привлечение к административной ответственности;

статья 19.4 КоАП РФ – неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор

(контроль), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль.

В силу пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ, следующим отягчающим обстоятельством, является повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный статьей 4.6 КоАП РФ.

В связи со сложностью социальных явлений, связанных с антиобщественным поведением людей, заслуживает особого внимания проблема повторности совершения административных правонарушений.

Данное явление указывает на стойкую позицию правонарушителя, на которого не оказало воспитательного характера наказание за первое административное правонарушение. Субъект административной ответственности не сделал адекватных выводов для изменения своего противоправного поведения, а, следовательно, очередное строгое наказание должно предоставить ему такую возможность, но необходимо учитывать, что правонарушение считается повторным при совершении в течение одного года однородного правонарушения, если за совершение первого лицо уже подвергалось административному наказанию.

Правонарушитель, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства. Иными словами, однородными являются правонарушения, входящие в одну главу КоАП РФ. Повторность выражается в совершении двух или более самостоятельных административных

правонарушений, что также характеризует и отношение лица к совершаемому или совершенному им административному проступку¹⁵⁵.

Правоприменителю необходимо учитывать, что в составах административных правонарушений, предусмотренных частью 4 статьи 12.8, частью 3 статьи 12.10, частью 5 статьи 12.15, частью 3.1 статьи 12.16 КоАП РФ, повторность является квалифицирующим признаком, а в остальных случаях - отягчающим обстоятельством при привлечении лица к административной ответственности (пункт 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ).

Согласно пункту 3 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ обстоятельством, отягчающим административную ответственность, является вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения.

В какой форме должно осуществляться вовлечение: путем обмана, угрозы или подстрекательства - значения не имеет, кроме того, законодатель не определил, какое административное правонарушение совершено.

Законодательством об административных правонарушениях данное обстоятельство предусмотрено с целью оградить подростков от деструктивного влияния взрослых правонарушителей. Характерной особенностью является то, что субъект административной ответственности в данном случае достиг 18-летнего возраста.

В качестве примера заслуживает внимания решение Иркутского областного суда от 29 мая 2018 г. по делу № 7-184/2018. Из материалов дела об административном правонарушении, в период времени с 1 мая 2018 года по 5 мая 2018 года Б. организовал и провел несанкционированное публичное мероприятие в форме шествия и в форме митинга в городе Иркутске, в котором приняло участие свыше двухсот пятидесяти человек, без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, чем допустил нарушение требований пункта 1 части 4 статьи 5, статьи 7

¹⁵⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 09.02.2012) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"// СПС КонсультантПлюс.

части 1 статьи 10 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ. Кроме того, как следует из представленной в материалы дела видеозаписи, в ходе несанкционированного публичного мероприятия в форме шествия установлен несовершеннолетний участник, возраст которого 11 лет (доказательство в виде видеоматериала прилагалось).

Приведенное отягчающее административную ответственность обстоятельство является исключительным случаем, позволившим судье районного суда назначить Б. административное наказание в виде административного ареста на максимально установленный срок, предусмотренный санкцией части 8 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹⁵⁶.

Согласно пункту 4 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ следующим обстоятельством, отягчающих административную ответственность, является совершение административного правонарушения группой лиц. Обстоятельства, при котором не менее двух человек, действуя совместно, объединились для совершения одного и того же правонарушения представляет повышенную общественную опасность. Правонарушения совершаются, как правило, по предварительному сговору.

В данных случаях протокол об административном правонарушении составляется на каждого субъекта административной ответственности. В рамках административного производства устанавливается степень участия в правонарушении каждого из привлекаемых к ответственности лиц.

Правоприменителю необходимо учитывать, что в составах административных правонарушений, предусмотренных статьями 5.6, 5.8, 5.15, 5.17, 5.18, 5.20, 5.21, 5.48, 5.50, 14.32, ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ, совершение правонарушения группой лиц является квалифицирующим признаком, а в остальных случаях - отягчающим обстоятельством при привлечении лица к административной ответственности (пункт 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ).

¹⁵⁶ Решение Иркутского областного суда от 29.05.2018 по делу № 7-184/2018

Согласно пункту 5 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ следующим обстоятельством, отягчающим административную ответственность, является совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах.

Данное обстоятельство указывает на то, что совершение административного правонарушения в условиях катастрофического природного явления или процесса, способного вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия, или при других чрезвычайных обстоятельствах является отягчающим административную ответственность.

Необходимо учесть, что в статье 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» установлено, чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей¹⁵⁷. Следовательно, учитывая обстановку на территории, правонарушение носит вызывающий характер и представляет собой повышенную общественную опасность. Правонарушение, совершенное при подобных обстоятельствах, указывает на пренебрежение субъекта административной ответственности к элементарным требованиям морали, к общечеловеческим ценностям, что, безусловно, заслуживает повышенную административную ответственность в пределах санкции соответствующей правовой нормы.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ следующим обстоятельством, отягчающим административную ответственность, является совершение административного правонарушения в состоянии опьянения

¹⁵⁷ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС КонсультантПлюс.

либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Опьянение – противоправность – ответственность – это логическое сочетание, обусловленное «злоупотреблением» алкоголя, приемом наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, новых потенциально опасных психоактивных веществ либо других одурманивающих веществ. Важное место в этой триаде, естественно, принадлежит ответственности.

Юридическая санкция является средством воздействия на сознание лица, совершившего правонарушение в состоянии опьянения.

Необходимо отметить, что правоприменитель, рассматривая дело об административном правонарушении, может не признавать рассматриваемое обстоятельство отягчающим, статья 4.1 КоАП РФ предоставляет такое право.

Однако статистика показывает, что совершение правонарушения в состоянии опьянения является одним из наиболее вредоносных и опасных антиобщественных явлений, поскольку до 30% всех правонарушений совершается в состоянии опьянения. Обращаем внимание на то обстоятельство, что применение насилия к детям в семье происходит в состоянии алкогольного опьянения в 85,2% случаев, причем в 79,5% случаев — во время либо сразу после распития спиртного виновным¹⁵⁸.

В соответствии с действующим административным законодательством, состояние опьянения может быть:

- обстоятельством, отягчающим административную ответственность;
- обязательным признаком объективной стороны состава некоторых административных правонарушений (статьи 20.22, 27.12, 20.21, 12.32, 12.8, 11.13, 11.9 КоАП РФ);

¹⁵⁸ Страунинг Ю. А. К вопросу об экологической виктимности в мегаполисе // Вестник Московского университета МВД России. — 2015. — № 9. — С. 179.

- квалифицирующим признаком правонарушений (часть 3 статьи 20.13, часть 3 статьи 12.29, пункт 1 части 4 статьи 20.8, часть 7 статьи 11.5 КоАП РФ).

Отягчающее обстоятельство (совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения) должно быть установлено документально (акт медицинского освидетельствования, показания свидетелей и др.). Только зафиксированный факт опьянения или факт отказа от прохождения медицинского освидетельствования будет иметь административно-правовое значение, для чего правоприменитель, в случаях наличия достаточных оснований направляет правонарушителя в медицинскую организацию, имеющую лицензию на осуществление медицинской деятельности по оказанию соответствующих услуг¹⁵⁹ для прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Критериями, при наличии хотя бы одного из которых служит достаточным основанием полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение (за исключением лиц, указанных в частях 1 и 1.1 статьи 27.12 КоАП РФ), находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, являются:

- а) запах алкоголя изо рта;
- б) неустойчивость позы и шаткость походки;
- в) нарушение речи;
- г) резкое изменение окраски кожных покровов лица¹⁶⁰.

Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, предусматривает дополнительное основание, критерий для

¹⁵⁹ Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2015 г. № 37 // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 817. // СПС КонсультантПлюс.

¹⁶⁰ См.: Приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н (в ред. от 25.03.2019 № 159н) «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» // СПС КонсультантПлюс.

направления на прохождение медицинского освидетельствования на состояние опьянения - «поведение, не соответствующее обстановке»¹⁶¹.

Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ внес дополнение в рассматриваемую норму (часть 3 статьи 4.3 КоАП РФ), согласно которому стало возможно включать в КоАП РФ иные обстоятельства, отягчающие административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенности учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений. Иные отягчающие признаки могут устанавливаться в содержании конкретных статей Особенной части КоАП РФ.

Так при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 14.31. КоАП РФ - злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке либо статьей 14.31.2 или 14.33 КоАП РФ, в отношении юридического лица учитываются обстоятельства, отягчающие административную ответственность, предусмотренные пунктами 1 и 2 части 1 статьи 4.3 настоящего Кодекса, а также следующие обстоятельства, отягчающие административную ответственность:

- 1) совершение длящегося административного правонарушения, продолжительность которого превышает один год;
- 2) причинение в результате совершения административного правонарушения ущерба гражданам, организациям или государству в

¹⁶¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 (в ред. от 10.09.2016 № 904) «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СПС КонсультантПлюс.

размере более одного миллиона рублей либо извлечение в результате совершения административного правонарушения дохода в размере более пяти миллионов рублей;

3) совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 7 статьи 19.8 настоящего Кодекса, если за это административное правонарушение лицо уже подверглось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный статьей 4.6 настоящего Кодекса. Данное обстоятельство может быть применено только к тому административному правонарушению, в рамках дела о котором были истребованы сведения (информация), необходимые для расчета размера административного штрафа¹⁶².

Штраф, как уже указывалось, является самым распространенным видом наказания и нередко единственным по санкции статьи, в связи с высокими минимальными их размерами штрафы нередко не соответствуют характеру допущенных нарушений, иногда их размер безальтернативен.

Данная ситуация создает сложности в реализации принципа индивидуализации наказания. С 2014 по 2016 гг. наметилась тенденция либерализации законодательства об административных правонарушениях, которая проявилась, в частности, во введении в КоАП РФ норм, предусматривающих возможность снижения размера административного штрафа, ниже установленного законом минимального размера (ч. ч. 2.1 - 3.5 ст. 4.1 КоАП РФ) и замены административного штрафа на предупреждение (ст. 4.1.1 КоАП РФ)¹⁶³.

Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ статья 4.1 КоАП РФ была дополнена частями 2.2, 2.3, 3.2, 3.3, согласно которым при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным,

¹⁶² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/(дата обращения: 27.06.2019).

¹⁶³ О современных подходах к пониманию административного права: право публичного управления или право публичного благополучия (Кононов П.И.) ("Административное право и процесс", 2017, № 3)

финансовым положением привлекаемого к административной ответственности, судья, орган, должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей в случаях, если:

- минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее 10 тыс. рублей, а для должностных лиц - не менее 50 тыс. рублей;

- минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее 100 тыс. рублей.

При назначении административного наказания в соответствии с частью 2.3 статьи 4.1 КоАП РФ размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей КоАП РФ.

Часть 3.1 статьи 4.1 КоАП РФ предоставляет возможность назначения административного штрафа ниже низшего предела в случаях выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, при условии фиксации данного правонарушения с использованием специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средств фото- и киносъемки, видеозаписи либо в случае подтверждения в соответствии с частью 2 статьи 2.6.1 КоАП РФ содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца)

транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица – протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ.

Так экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных ТСАФ, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 28.6 КоАП РФ. При этом размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи раздела II КоАП РФ, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи раздела II КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.

Кроме этого, в рассматриваемой норме установлено, что в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.

Примером применения нормы может служить часть 7 статьи 12.9 КоАП РФ, в которой установлена ответственность за повторное совершение

административного правонарушения, предусмотренного частями 4 и 5 указанной статьи (превышение установленной скорости движения на величину более 60, но не более 80 км/ч и превышение скорости на величину более 80 км/ч). Это нарушение влечет лишение права управления транспортными средствами на срок один год, а в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, - наложение административного штрафа в размере 5 тыс. рублей.¹⁶⁴

В целях предупреждения противоправного поведения футбольных болельщиков и обеспечения безопасности зрителей был принят Федеральный закон от 17 апреля 2017 г. № 78-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования отдельных вопросов обеспечения правопорядка при проведении официальных спортивных соревнований», ужесточивший административную ответственность болельщиков за нарушение правил поведения на стадионах. Указанным Федеральным законом в КоАП РФ внесена часть 3.6 статьи 4.1, на основании которой суд, придя к выводу, что административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства является чрезмерным наказанием и несоразмерно целям административного наказания, может назначить административное наказание в виде административного штрафа в размере от 40 тыс. до 50 тыс. рублей или административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок от 1 года до 7 лет.

На наш взгляд, данная норма, учитывая индивидуальную ситуацию, предусматривает для специального субъекта административной

¹⁶⁴ Антонов С.Н., Россинский Б.В. Правонарушения в области дорожного движения: практический комментарий. М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. 17. С 26.

ответственности более мягкое наказание. Так как в соответствии с частями 4 и 5 статьи 20.31 КоАП РФ предусмотрена ответственность в виде наложения административного штрафа в размере от 10 тысяч до 15 тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации и наложение административного штрафа в размере от 10 тысяч до 20 тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации, соответственно.

Смысл части 4 статьи 4.1 КоАП РФ заключается в том, что лицо, претерпевшее условия административного наказания, обязано в разумный срок выполнить требование нормы. Например, если за неисполнение беженцем при перемене места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти по миграционной службе, к которому он прикреплен (статья 18.12 КоАП РФ), на него был наложен административный штраф, то сам факт применения этого наказания не освобождает данное лицо от исполнения обязанности сняться с учета в указанном органе¹⁶⁵.

Согласно части 5 статьи 4.1 КоАП РФ никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. В практике имели место случаи, когда в отношении лица, совершившего административное правонарушение, охватываемое диспозицией части 2 статьи 12.24 КоАП РФ, с определенным разрывом во времени составлялось два протокола, которые рассматривались по отдельности. Например, сначала составляется протокол по статье 12.12 (проезд на запрещающий сигнал светофора) и направляется на рассмотрение по подведомственности, а затем по части 2 статьи 12.24 (в результате этого

¹⁶⁵ См.: Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009 // СПС КонсультантПлюс.

самого проезда причинен вред здоровью гражданина), который также отдельно направляется на рассмотрение. Протоколы впоследствии могут и не «встретиться». Подобные ситуации также недопустимы, на что обращают внимание суды, рассматривающие жалобы (см. решение Верховного суда Республики Башкортостан от 3 февраля 2011 г.)¹⁶⁶.

Статья 4.1.1 КоАП РФ устанавливает порядок замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением при одновременном наличии следующих условий:

- наказание применяется к субъекту малого или среднего предпринимательства, а также к его работникам;
- административное правонарушение совершено субъектом впервые; нарушение выявлено в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено примененной в деле статьей Особенной части КоАП РФ;
- нарушение не повлекло причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также имущественного ущерба; наказание применяется за совершение правонарушения, не предусмотренного статьями 14.31 - 14.33, 19.3, 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.8 - 19.8.2, 19.23, 19.28, 19.29, 19.30, 19.33 и части 2 и 3 статьи 19.27 КоАП РФ.

Несмотря на отсутствие запрета замены административного штрафа на предупреждение по делам о нарушении правил привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности, оснований для такой замены

¹⁶⁶ Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ "Административные правонарушения в области дорожного движения" // СПС КонсультантПлюс. 2013.

правоприменительные органы, как правило, не находят.¹⁶⁷

В качестве вывода по рассматриваемому вопросу подчеркнем, что наложение административного наказания есть акт государственного воздействия на правонарушителя и одновременно процедура, подчиняющаяся правилам, целью которой выступает определение вида и пределов ограничений, которые будет претерпевать нарушитель. Принятие решения о наложении административного наказания юрисдикционным органом — это ответственный и сложный шаг, при реализации которого необходимо:

во-первых, достичь цели наказания, что может быть осуществлено лишь при правильном выборе конкретного и наиболее эффективного вида административного наказания;

во-вторых, соблюсти принципы административного наказания (принципы законности, индивидуализации).

Проблема выбора оптимального размера административного штрафа

Как уже было отмечено, в соответствии с общими правилами назначения административного наказания (статья 4.1 КоАП РФ), основанными прежде всего на принципах законности и индивидуализации ответственности, административное наказание в виде штрафа за совершение правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

В Постановлении Верховного Суда Российской Федерации от 27 марта 2017 г. № 5-АД17-10¹⁶⁸ указано, что законодатель, установив названные положения в КоАП РФ, тем самым предоставил возможность судье, органу,

¹⁶⁷ Тихомирова Л.А. Особенности реализации отдельных положений КоАП РФ и некоторые проблемы правоприменения // СПС КонсультантПлюс. 2018.

¹⁶⁸ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 27.03.2017 № 5-АД17-10// СПС КонсультантПлюс

должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении, индивидуализировать наказание в каждом конкретном случае. При этом назначение административного наказания должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в пределах нормы, предусматривающей ответственность за административное правонарушение, именно той меры государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом достигала бы целей восстановления социальной справедливости, исправления правонарушителя и предупреждения совершения новых противоправных деяний, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

Аналогичный подход содержится и в позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 8 апреля 2014 г. № 10-П¹⁶⁹.

Вместе с тем фиксированный размер административного штрафа не позволяет в полной мере реализовывать вышеназванные положения о назначении наказания.

Правом рассмотрения дел об административных правонарушениях и принятия решений о назначении административных штрафов за их совершение наделен широкий круг субъектов административной юрисдикции. Широта их юрисдикционных полномочий предопределила формирование масштабной административной практики. Подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях установлена в главе 23 КоАП РФ.

Рассматривая вопрос применения на практике при назначении административных штрафов положений статей 4.2 и 4.3 КоАП РФ, в которых

¹⁶⁹ <http://base.garant.ru/70634146/> (дата обращения: 27.01.2020).

закреплены обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность, необходимо отметить следующее:

Во-первых, большую часть правонарушений в административной практике занимают правонарушения в области дорожного движения (январь-декабрь 2018 г. – 140631509, 2019 г. – 143251037)¹⁷⁰, большая часть которых выявляются при помощи фиксации правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее – ТСАФ) (вынесено постановлений в 2018 г. 105 млн. и 122 млн. за 2019 г.)¹⁷¹ и, следовательно, указанные обстоятельства не могут быть учтены. Помимо этого, само производство по делам об административных нарушениях ПДД в указанном формате носит упрощенный (по сравнению с производством в общем порядке) характер, и, следовательно, учет названных обстоятельств также проблематичен.

Во-вторых, в настоящее время отсутствуют базы данных (информация) о решениях, принимаемых по конкретным делам о правонарушениях ПДД, в части выявления причин и условий, способствовавших совершению нарушений. Кроме того, некоторые смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства фактически не применимы при рассмотрении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, выявляемых с помощью ТСАФ. В качестве примера можно привести «добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение» в качестве смягчающего обстоятельства (пункт 2 части 1 статьи 4.2 КоАП РФ).

Индивидуализация размера административного штрафа по статьям КоАП РФ с относительно-определенной санкцией не представляет особой сложности, но полномочия правоприменителя ограничены минимальным и

¹⁷⁰Сведения за 2018-2019 годы об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации

¹⁷¹ См.: Статистические данные Госавтоинспекции // URL: www.gibdd.ru/stat. (дата обращения: 27.01.2020).

максимальным размером штрафа – «от и до», поскольку по данным составам назначение наказания ниже низшего предела и замена его предупреждением не применимы.

Субъекты административной юрисдикции, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, при назначении наказания в виде административного штрафа руководствуются положениями статей 3.5, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 и 4.5 КоАП РФ. Следует при этом иметь в виду, что правоприменители при повышении размера штрафа могут учитывать только те обстоятельства, отягчающие административную ответственность, которые закреплены в статье 4.3 КоАП РФ. При снижении размера штрафа они не связаны с перечнем обстоятельств, смягчающих административную ответственность, указанных в статье 4.2 КоАП РФ, поскольку закон предоставляет правоприменителю признавать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ.

Хотелось бы отметить, что одной из основных причин несоразмерности установления и применения административных штрафов характеру и общественной опасности правонарушений является противоречие между общими правилами назначения административных наказаний и абсолютно определенными санкциями статей КоАП РФ. Такая конструкция санкций не дает возможности правоприменителю учесть все требования статьи 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания. Он может назначить административный штраф только в том размере, который установлен в санкции применяемой нормы.

В процессе третьей кодификации законодательства об административной ответственности полагаем необходимым предусмотреть в КоАП РФ, помимо основных критериев назначения административного наказания, в том числе и штрафа, которые определены статьями 3.1, 3.5, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 КоАП РФ, возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного санкцией нарушенной нормы, и замены менее строгим административным наказанием. Причем это

должны быть самостоятельные общие нормы, а не исключения в виде частей 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 статьи 4.1 КоАП РФ, статьи 4.1.1 КоАП РФ, на что уже обращалось внимание в правовой литературе¹⁷².

3.2. Упрощенный порядок применения административного штрафа

Административный штраф (наряду с предупреждением), в отличие от иных видов административного наказания, может быть назначен без составления протокола и в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности. Возможность такого упрощенного порядка привлечения к ответственности за административные правонарушения предусмотрена в статье 28.6 КоАП РФ.

Между тем составление протоколов является гарантией полноты и правильности фиксации необходимых обстоятельств, что служит обеспечению прав человека в процессе привлечения к публично-правовой ответственности. Как отмечается Конституционным Судом Российской Федерации, в силу статьи 28.2 КоАП Российской Федерации протокол об административном правонарушении представляет собой процессуальный документ, фиксирующий фактические данные, имеющие значение для правильного разрешения дела об административном правонарушении¹⁷³.

Основоположник теории административно-деликтного права профессор А.П. Шергин отмечает, что анализ и учет «конституционных положений, имеющих приоритетное значение для правоохраны, - неременное условие формирования административно-деликтного

¹⁷² См., например, Шергин А.П. Совершенствование системы административных наказаний //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной научно-практической конференции (Сорокинские чтения)23 марта 2018 г. /под общей редакцией докт. юрид. наук, проф. Ю.Е.Аврутина и докт. юрид. наук, проф. А.И.Каплунова. – Электронный диск. – СПб 2018. С.271.

¹⁷³ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 696-О // СПС «КонсультантПлюс».

законодательства»¹⁷⁴. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, в связи с чем целями административно-деликтной деятельности являются как защита законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, так и защита прав человека от необоснованного привлечения к административной ответственности.

Правовое регулирование реализации административной ответственности, по мнению В.Р. Кисина и Ю.И. Попугаева, «можно считать оптимальным при условии, что оно, с одной стороны, предоставляет правоприменителю необходимые средства и условия для осуществления административного преследования лица, совершившего административное правонарушение, а с другой стороны, гарантирует и обеспечивает последнему экономное и соразмерное применение к нему лишения и правоограничений, заключенных в административной ответственности, реальное соблюдение прав, предоставленных ему как участнику производства по делу об административном правонарушении»¹⁷⁵.

Упрощенный (беспротокольный) порядок привлечения к ответственности за административные правонарушения (далее – упрощенный порядок, упрощенное производство по делам об административных правонарушениях или упрощенная процедура) по общему правилу может быть применен по делам незначительной общественной опасности, в случаях, когда лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, не оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначенное ему административное наказание.

При оспаривании нарушителем факта совершения нарушения, его юридической оценки и (или) назначенного наказания происходит переход к

¹⁷⁴ Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 65.

¹⁷⁵ Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С.25.

обычному производству по делу об административном правонарушении и составляется протокол об административном правонарушении.

С учетом изложенного следует признать, что возможность упрощенного производства по делам об административных правонарушениях отвечает требованиям оптимального правового процессуального обеспечения административной ответственности,

Согласно части 1 статьи 28.6 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении выносится без составления протокола, если непосредственно на месте совершения физическим лицом административного правонарушения уполномоченным на то должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа. В этом случае копия указанного постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе.

Упрощенная процедура, по справедливому замечанию Н.В. Витрука, обуславливается не только отсутствием спора и согласием правонарушителя понести административное наказание, но и самим характером совершенного правонарушения, его очевидностью и бесспорностью¹⁷⁶.

На таких критериях очевидности и бесспорности основана часть 3 статьи 28.6 КоАП РФ (введена Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»), в которой установлены особенности порядка вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случаях выявления зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи (далее – ТСАФ):

¹⁷⁶ См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М. 2009. // СПС «КонсультантПлюс».

- административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ;

- административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства;

- административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости;

- подтверждения в соответствии с частью 2 статьи 2.6.1 КоАП РФ, содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

В перечисленных случаях протокол об административном правонарушении также не составляется, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ. Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением ТСАФ, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления по почте заказным почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе, предусмотренной частью 7 статьи 29.10 КоАП РФ, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг с учетом Правил оказания услуг почтовой связи. Экземпляр постановления в форме электронного документа

либо информация, содержащаяся в нем, также могут быть направлены в установленном законом порядке с использованием иных средств информационных технологий, включая региональные порталы государственных и муниципальных услуг, и (или) с использованием подвижной радиотелефонной связи.

Согласно части 3.1 статьи 4.1 КоАП РФ в случаях выявления административного правонарушения, зафиксированного с применением ТСАФ, назначается административное наказание в виде административного штрафа, исчисленного в наименьшем размере в пределах предусмотренной в Особенной части КоАП РФ санкции. Если же применяемой нормой установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном частью 1 статьи 3.5 КоАП РФ.

Указанные правила назначения административного наказания не применяются, если правонарушение в области дорожного движения было зафиксировано непосредственно сотрудником ГИБДД с применением указанных выше технических средств, которые не работали в автоматическом режиме.

С введением в Российской Федерации применения ТСАФ при выявлении административных правонарушений в области дорожного движения связано значительное расширение практики упрощенного порядка применения административного штрафа должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

В настоящее время с помощью ТСАФ выявляются более 80% всех правонарушений в области дорожного движения. Ретроспективный анализ показывает, что если в 2008 году (законодательные нормы об автоматической фиксации вступили в силу с 1 июля 2008 года) было выявлено ТСАФ свыше 293 тысяч правонарушений, то уже в 2009 году данный показатель вырос до 1 млн. 961 тысячи (рост в 6 раз). В дальнейшем наблюдается постоянный

ежегодный рост количества выявляемых ТСАФ правонарушений: в 2010 году – 6 млн. 271 тысяча (рост в 3 раза), в 2011 году – 16 млн. 214 тысяч (рост в 2,6 раза), в 2012 году – 28 млн. 352 тысячи (рост в 1,7 раза), в 2013 году – 36 млн. 611 тысяч (рост в 1,3 раза), в 2014 году – 40 млн. 576 тысяч (рост в 1,1 раза, или на 11%), в 2015 году – 50 млн. 200 тысяч (+24%), в 2016 году – 60 млн. 900 тысяч (+21%), в 2017 году – 82 млн. 217 тысяч (+35%), и в 2018 году – 105 млн. 830 тысяч (+29%). Всего же с 2008 по 2018 годы количество выявленных ТСАФ правонарушений в области дорожного движения выросло более чем в 360 раз¹⁷⁷, что позволило вывести из тени латентности гигантский массив этих видов административных правонарушений и способствовало неотвратимости наказания виновных.

За прошедший с 2008 года период, когда в связи с появлением ТСАФ коренным образом изменился способ выявления административных правонарушений в области дорожного движения, накоплена значительная практика реализации упрощенного порядка при привлечении к ответственности за указанные правонарушения.

В настоящее время в связи с проводимой реформой законодательства об административных правонарушениях следует отметить, что в пункте 5.1.6 Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, одобренной Правительством Российской Федерации (протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации от 4 июня 2019 г. № ДМ-П4-29пр), отмечена необходимость более детальной регламентации осуществляемой уполномоченным органом процедуры производства по делам об административных правонарушениях, зафиксированных с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, с одновременным закреплением обязательных требований к использованию таких специальных технических средств, а также параметры фото- и видеоматериалов.

¹⁷⁷ См.: Статистические данные Госавтоинспекции // URL: www.gibdd.ru/stat.

В связи с этим представляется целесообразным при рассмотрении упрощенного порядка привлечения к административной ответственности критически оценить эффективность действующего правового регулирования на основе анализа имеющихся проблем в правоприменительной практике на различных стадиях производства по делам об административных правонарушениях.

Упрощенный порядок предполагает, что к административной ответственности привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств (часть 1 статьи 2.6.1 КоАП РФ), на которых не распространяется общее правило, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность (часть 3 статьи 1.5 КоАП РФ и примечание к указанной статье).

О распространенности таких дел свидетельствуют следующие данные. В 2018 году вынесено 105,6 млн. постановлений о назначении административного штрафа в отношении собственников (владельцев) транспортных средств по результатам автоматической фиксации правонарушений на общую сумму 71,2 млрд. руб. Из них было исполнено 83,5 млн. постановлений (79,0% от количества постановлений, вынесенных в отношении собственников транспортных средств) на сумму 41,4 млрд. руб. (58,1% от суммы наложенных штрафов в отношении собственников транспортных средств).

Собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц (часть 2 статьи 2.6.1 КоАП РФ).

Следует отметить, что административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств, участвующих в дорожном движении, впервые была введена в 2002 году и была установлена за неисполнение владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности (часть 2 статьи 12.37 КоАП РФ). Тогда же был принят Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», в статье 1 которого дано определение понятия «владелец транспортного средства», под которым понимается «собственник транспортного средства, а также лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное). Не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее транспортным средством в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства»¹⁷⁸.

Данное определение согласуется с пунктом 1 статьи 1079 ГК РФ, согласно которому «обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо или гражданина, которые владеют источником повышенной опасности на праве собственности, праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (на праве аренды, по доверенности на право управления транспортным средством, в силу распоряжения соответствующего органа о передаче ему источника повышенной опасности и т.п.)»¹⁷⁹.

¹⁷⁸ СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.

¹⁷⁹ СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

Верховный Суд Российской Федерации в своем определении отмечает, что привлечение к ответственности собственников в случае технической фиксации нарушения обусловлено объективным характером нарушения и презумпцией использования транспортного средства его собственником¹⁸⁰.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция Российской Федерации закрепляет в статье 49 презумпцию невиновности применительно к сфере уголовной ответственности, в процессе правового регулирования других видов юридической ответственности законодатель, учитывая особенности соответствующих отношений и их субъектов, требования неотвратимости ответственности, интересы защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 2 статьи 15; часть 3 статьи 55) Конституции Российской Федерации), вправе решить вопрос о распределении бремени доказывания вины иным образом, освобождая органы государственной власти от доказывания вины при обеспечении возможности для самих субъектов правонарушения подтверждать свою невиновность¹⁸¹.

Заслуживают внимания, высказываемые в научной литературе авторитетные мнения о несоответствии реализованного в положениях статьи 1.5 КоАП РФ исключения из общего принципа презумпции невиновности положениям статьи 49 Конституции Российской Федерации¹⁸². Нельзя не

¹⁸⁰ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. по делу № 305-ЭС15-17080 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸¹ См.: Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 7-П; от 24 июня 2009 года № 11-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О // СПС «Консультант плюс».

¹⁸² См. например: Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12; Хаустова О.И. Принципы административной ответственности: проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой) // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 32; Семенов Н.С. Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств

согласиться с тем, что «презумпция невиновности является одним из основополагающих правовых принципов, защищающих людей от произвола власти»¹⁸³.

Вместе с тем, из буквального содержания нормы, закрепленной в статье 49 Конституции Российской Федерации, усматривается, что указанный принцип относится к правоотношениям, связанным с уголовной юрисдикцией и квалификацией преступлений.

С.Д. Князев, признавая, что между административной и уголовной ответственностью в силу объективных причин нет и не может быть пропасти, отмечает самостоятельный облик административной ответственности, не тождественный институту уголовно-правового преследования. Достаточно красноречиво об этом свидетельствует, по его мнению, «изъятие из нормативного содержания презумпции невиновности положения, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность»¹⁸⁴.

В случае фиксации ТСАФ правонарушений, совершенных с использованием транспортных средств, дело об административном правонарушении рассматривается в пятнадцатидневный срок со дня получения органом, должностным лицом, правомочными рассматривать дело, материалов, полученных с применением ТСАФ (часть 1 статьи 29.6 КоАП РФ).

Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением ТСАФ, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (собственнику транспортного средства, указанному в базе данных ГИБДД МВД России), по почте заказным

(теоретические и правовые аспекты)//Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2013. Выпуск 33. С. 115 – 125.

¹⁸³ Семенов Н.С. Указ.соч. С. 116.

¹⁸⁴ Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 17.

почтовым отправлением в форме копии постановления на бумажном носителе, предусмотренной частью 7 статьи 29.10 КоАП РФ, или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица, с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг с учетом Правил оказания услуг почтовой связи в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

В соответствии со статьей 30.1 КоАП РФ после получения постановления по делу об административном правонарушении у собственника (владельца) транспортного средства возникает право на обжалование данного постановления в течение десяти суток со дня получения копии постановления. Законодатель не предусматривает возможности подачи сообщения или заявления лицом, в отношении которого вынесено постановление. По смыслу пункта 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ сообщения и заявления направляют физические лица, которым стало известно о событии административного правонарушения. Порядок подачи таких сообщений и заявлений КоАП РФ не регламентирует и требования к ним не устанавливает. Более того, законодательство об административных правонарушениях вообще не использует этот термин по отношению к участникам производства по делу.

В то же время порядок подачи заявлений граждан в органы государственной власти регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁸⁵. В соответствии с пунктом 3 статьи 4 названного Федерального закона заявление – это вид обращения, содержащий просьбу гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и

¹⁸⁵ См.: СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Следует отметить большое количество случаев обращений граждан в Центры автоматизированной фиксации правонарушений в области дорожного движения подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне (далее – ЦАФАП), связанных с обжалованием постановлений по причине передачи транспортного средства другому лицу по договору купли-продажи.

Как показывает практика, в случаях установления нового собственника жалоба, как правило, удовлетворяется, поскольку в соответствии со статьей 223 Гражданского кодекса Российской Федерации право собственности у покупателя по договору возникает с момента передачи автотранспортного средства и, соответственно, влечет за собой прекращение данного права у продавца, в то время как постановления выносятся в отношении собственников (владельцев), зарегистрированных в ГИБДД.

Однако в случаях, когда содержащиеся в сообщении или заявлении собственника данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица, не подтверждаются (отсутствуют изменения в регистрационных данных транспортного средства и не представляется возможным установить нового собственника), жалоба остается без удовлетворения. Это связано с тем, что при обращениях в ЦАФАП по поводу обжалования постановления в качестве оснований для отмены постановления представляются договоры купли-продажи (их копии), составленные в простой письменной форме, допустимой гражданским законодательством. Данные договоры не требуют регистрации. Их подлинность можно проверить исключительно по базам ГИБДД на предмет переоформления транспортного средства на нового собственника. А при отсутствии изменений в регистрационных данных – подтверждением данного

юридического факта новым владельцем. В случаях, когда договор купли-продажи не подтверждается данными ГИБДД (часто новые собственники не вносят изменения в регистрационные данные в установленный срок), а также не представляется возможным получить от приобретателя транспортного средства признания договора, жалобы не могут быть удовлетворены по основанию непредставления собственником достоверных и достаточных доказательств своей невиновности. В связи с данной проблемой Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 6 августа 2015 года¹⁸⁶ отмечает, что государственная регистрация транспортных средств не влияет на возникновение или прекращение права собственности на транспортное средство, при этом отсутствие документов, свидетельствующих о выполнении обязанности по изменению регистрационных данных, возложенной законом на собственника транспортного средства и лицо, за которым транспортное средство было зарегистрировано, не ставит под сомнение переход права собственности на транспортное средство к другому лицу.

В то же время для установления достоверности перехода права собственности, в случаях отсутствия данных, свидетельствующих об изменении регистрационных данных, необходимым условием остается признание сделки приобретателем транспортного средства. Зачастую недобросовестные собственники, пользуясь сложившейся правовой неопределенностью в рассматриваемом вопросе, вместе с жалобой представляют фиктивные договоры. На практике получение признательных показаний не всегда возможно, так как это сопряжено с поиском нового собственника, часто проживающего в другом регионе, в условиях ограниченного периода времени. Нередки случаи, когда приобретатели транспортных средств уклоняются от подтверждения факта сделки, что приводит к наказанию лица, которое в соответствии с действующим

¹⁸⁶ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2015 № 9-АД15-10 // СПС «Консультант плюс».

законодательством уже не является собственником транспортного средства, и уходу от ответственности правонарушителя. Данное обстоятельство также «ставит под сомнение выполнение требований статей 1.2 и 3.1 КоАП в части, касающейся предупреждения административных правонарушений, ввиду невозможности предупреждения деликта в области дорожного движения, совершаемого одним лицом (водителем), если ответственность за него будет нести другое лицо (собственник транспортного средства)»¹⁸⁷.

Представляется необходимым конкретизировать понятие собственника (владельца) транспортного средства как специального субъекта ответственности административно-деликтного законодательства, дополнив статью 2.6.1 КоАП «Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств» примечанием о том, что применительно к положениям данной статьи под собственником (владельцем) транспортного средства должно пониматься физическое или юридическое лицо, за которым зарегистрировано транспортное средство в подразделениях ГИБДД.

Практика свидетельствует, что одной из причин, вследствие которых не обеспечивается принцип неотвратимости наказания по правонарушениям, зафиксированным ТСАФ (как уже было отмечено, исполняется примерно 79,0% от общего количества постановлений о назначении административного штрафа в отношении собственников (владельцев) транспортных средств), является незначительный срок давности привлечения к административной ответственности.

Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности согласно пункту 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ относится к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении и возможность назначения административного наказания.

¹⁸⁷ Майоров В.И. Дымберов А.Д., Молчанов П.В. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. № 3 (37). С. 75.

По общему правилу в соответствии с частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ постановление по делу не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, в указанной части также предусмотрено исключение из этого правила – по делам некоторых категорий лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения соответствующего нарушения. Данное исключение распространяется на постановления по делам о нарушениях законодательства о безопасности дорожного движения, однако лишь в части административных правонарушений, предусмотренных статьями 12.8, 12.24, 12.26, частью 3 статьи 12.27 и частью 2 статьи 12.30 КоАП РФ.

При этом в части 1.1 статьи 30.5 КоАП РФ установлен двухмесячный со дня поступления жалобы (протеста) в суд срок ее рассмотрения. Если учесть установленный частью 1.1 статьи 29.6 КоАП РФ двухмесячный срок рассмотрения судьей поступившего протокола об административном правонарушении, предшествующие этому сроки составления такого протокола и возможного административного расследования, а также срок направления протокола об административном правонарушении на рассмотрение, то обнаруживается, что решение по жалобе (протесту) на постановление о назначении административного наказания может приниматься по истечении общих сроков давности привлечения к административной ответственности, установленных частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ (2 или 3 месяца). В таких случаях, обнаружив в процессе рассмотрения жалобы (протеста) ошибку в квалификации содеянного, судья лишен возможности изменить ранее вынесенное постановление, и может лишь прекратить производство по делу в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности (пункт 3 части 1 статьи 30.7 и пункт 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ). Такое же решение он вынужден принять и при обнаружении существенных нарушений процессуальных требований, допущенных на стадиях возбуждения или рассмотрения дела об

административном правонарушении. Более того, изучение судебной практики свидетельствует о том, что и в случаях установления в ходе рассмотрения жалобы недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление о назначении административного наказания, или отсутствия в деянии привлекаемого к административной ответственности состава административного правонарушения производство по делу прекращается именно в связи с истечением срока давности привлечения к ответственности, т.е. по не реабилитирующим основаниям¹⁸⁸.

Необоснованность срока давности привлечения к административной ответственности по правонарушениям, зафиксированным ТСАФ, подтверждается и в ходе изучения зарубежного опыта.

Так, например, срок привлечения к ответственности во Франции, составляющий 1 год и превышающий в 6 раз двухмесячный срок в Российской Федерации, создает реальные условия для обеспечения неотвратимости наказания. В Великобритании срок привлечения к ответственности за правонарушения, зафиксированные ТСАФ, составляет 6 месяцев. Хотя указанный срок меньше установленного во Франции, тем не менее, он в 3 раза превышает аналогичный срок в Российской Федерации.

С учетом этого многими исследователями высказываются предложения о целесообразности внесения изменений в часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ, предусматривающих увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, выявляемые ТСАФ.¹⁸⁹

Одновременно необходимо отметить, что в России не получили широкого распространения случаи злоупотреблений, когда лица, непосредственно управлявшие транспортным средством, в результате

¹⁸⁸ Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 25-32.

¹⁸⁹ См. Якимов А.Ю. Законодательная основа привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств // Административное право и процесс. 2008. № 4. С. 12-16.

удовлетворения жалоб собственников (владельцев) транспортных средств на вынесенные постановления избежали наказания по причине истечения срока давности.

К примеру, в 2018 году ЦАФАП Московской области было вынесено 13 536 107 постановлений о привлечении к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за правонарушения в области дорожного движения. Из них было обжаловано 35935, или 0,26% от общего количества вынесенных постановлений (в том числе: в ЦАФАП – 34300, в суд - 1635). Из данного количества жалоб только 21% (7222 постановлений) касались отмены постановления по причине того, что транспортное средство в момент фиксации правонарушения находилось во владении или пользовании другого лица, из них:

- по причине продажи транспортного средства – 4977 постановлений;
- по причине передачи транспортного средства по доверенности – 2037 постановлений;
- передача транспортного средства в лизинг – 208 постановлений.

В результате обжалования в связи с нахождением транспортного средства в момент фиксации административного правонарушения во владении или пользовании другого лица было отменено 6037 постановлений, из них только 521 (8,6%) случай характеризовался невозможностью привлечения к ответственности другого лица в связи с истечением срока давности.

Причинами приведенного незначительного количества случаев ухода от ответственности (относительно общего количества привлеченных к ответственности лиц) следует признать низкий уровень штрафных санкций за правонарушения, выявляемые ТСАФ, а также отсутствие ответственности за рецидив правонарушений, ответственность по которым предусмотрена частью 2 статьи 12.9 КоАП РФ (которой установлена ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства – основное из фиксируемых ТСАФ нарушений).

Тенденция роста административной деликтности по правонарушениям, фиксируемых ТСАФ, свидетельствует о том, что штрафные санкции в размере 500 рублей (с учетом 50%-й оплаты – 250 рублей), становятся для злостных правонарушителей необременительной платой за возможность отступления от ПДД и в настоящее время не побуждают их использовать законодательные пробелы для ухода от ответственности.

Не является также критичным для «злостных» правонарушителей максимальная мера наказания по части 5 статьи 12.9 КоАП РФ за превышение установленной скорости движения на величину более 80 км/ч в виде административного штрафа в размере 5 тысяч рублей. Тем более, что предусмотренное законодателем в части 6 указанной статьи «усиление» наказания за повторное совершение данного правонарушения, также предусматривает наказание в виде штрафа в размере 5 тысяч рублей. При указанном размере штрафа складывается ситуация, когда за рецидив такого грубейшего нарушения, как превышение установленной скорости движения на величину более 80 км/ч, выявленного ТСАФ, фактически наказания не существует, так как нарушитель должен оплатить такой же размер штрафа, как и за нарушение, совершенное впервые.

Между тем показательным является анализ санкций за превышение установленной скорости движения в зарубежных странах. Так, размеры штрафа за превышение установленной скорости движения в России в десятки раз (до 53 раз) меньше, чем во Франции в том числе:

- за превышение скорости до 10 км/ч в Российской Федерации наказания не предусмотрено, во Франции – штраф 68 евро;
- за превышение скорости до 40 км/ч в Российской Федерации предусмотрен штраф 7,1 евро¹⁹⁰, во Франции – 135 евро;
- за превышение скорости 40-60 км/ч в Российской Федерации предусмотрен штраф 14,1-21,2 евро, во Франции – 135 евро;

¹⁹⁰ Суммы штрафов в рублях пересчитаны в евро с применением курса иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленного Центральным банком Российской Федерации на 1 октября 2019 года – 70,7169.

- за превышение скорости 60-80 км/ч в Российской Федерации предусмотрен штраф 28,3-35, 4 евро, во Франции – 1500 евро;

- за превышение скорости свыше 80 км/ч в Российской Федерации предусмотрен штраф 70,8 евро, во Франции – 1500 евро.

Для объективного сравнительного анализа санкций следует учитывать уровень доходов населения в сравниваемых государствах. Достаточно объективным показателем доходов населения представляется среднемесячная заработная плата по стране. В 2016 году среднемесячная заработная плата в Российской Федерации составила 480 евро¹⁹¹, во Франции – 2209 евро. Таким образом, даже с учетом среднемесячных заработных плат, отличающихся в 4,6 раза, размеры штрафов в Российской Федерации за превышение установленной скорости движения более чем в 5 раз меньше размеров штрафов во Франции.

В Великобритании максимальный размер штрафа 2500 фунтов стерлингов Соединенного Королевства (£), назначаемый с одновременным дополнением в водительскую лицензию штрафных баллов, почти в 40 раз больше максимального штрафа в 5000 рублей (63,03 £)¹⁹² в России за правонарушения, зафиксированные ТСАФ¹⁹³, что также можно рассматривать как довод о целесообразности пересмотра уровня санкций в Российской Федерации.

Следует отметить, что большинством ученых негативно оценивается имеющаяся тенденция к ужесточению ответственности, увеличению размеров административных штрафов. Действительно, штрафы за нарушения

¹⁹¹ Размер средней ежемесячной заработной платы за 2016 год в евро приведен по данным сайта <http://investorschool.ru>.

¹⁹² Суммы штрафов в рублях пересчитаны в фунты стерлингов Соединенного Королевства с применением курса иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленного Центральным банком Российской Федерации на 1 октября 2019 года – 79, 5533.

¹⁹³ См. подробнее: Дымберов А.Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование) / А.Д. Дымберов / Диссертация кандидата юридических наук. Москва. 2019. С. 87-89, 110-111.

правил дорожного движения стали важным источником пополнения бюджета. Приоритет фискальных интересов государства в качестве цели административного наказания, как обоснованно пишет И.В. Максимов, превращает административный штраф из средства правового воздействия на лицо в инструмент подавления его имущественных возможностей, лишенный избирательности и всякого исправительного влияния¹⁹⁴.

Конституционный Суд Российской Федерации высказал сходную позицию о недопустимости превращения административных штрафов, имеющих внушительные минимальные пределы, из меры воздействия, нацеленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности¹⁹⁵.

Ю.В. Степаненко отмечает, что «в целом при определении размеров административных штрафов законодатель явно изменил принципу разумной достаточности, которым он руководствовался при принятии Кодекса в 2001 году. Стало очевидным, что инфляция бывает не только в финансово-экономических отношениях, но и в законодательстве об административных правонарушениях»¹⁹⁶. Также исследователями отмечается, что минимизация размеров административных штрафов может способствовать решению

¹⁹⁴ Максимов И.В. Административные наказания. М. 2009. На это обращают внимание и другие ученые. См., например, Авдейко А.Г., Газизов Д.А. Некоторые проблемы привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, зафиксированных специальными техническими средствами автоматической фиксации // Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. – М.: РГУП. 2018. С. 148.

¹⁹⁵ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // СПС «Консультант плюс».

¹⁹⁶ Степаненко Ю.В. КоАП РФ накапливает отрицательный потенциал // Современный юрист. 2014. № 3. С. 69.

проблем их добровольной уплаты, а также снижению нагрузки судебных приставов-исполнителей¹⁹⁷.

Между тем назначенное административное наказание не только должно соответствовать тяжести совершенного правонарушения, но и быть достаточным для предупреждения совершения правонарушений в дальнейшем. Пределы административных наказаний, как отмечает А.П. Шергин, должны быть обоснованными, достаточными и исполняемыми¹⁹⁸.

В связи с этим весьма показательным сравнением уровня санкций, установленных статьей 12.9 и статьей 12.21.1 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства. Статья 12.21.1 КоАП РФ вступила в силу в 2015 году и содержит в себе 11 составов правонарушений, из них 6 составов могут быть зафиксированы ТСАФ.

Объективная сторона указанных правонарушений различается лишь величиной превышения допустимого габарита или массы транспортного средства. При выявлении данного нарушения ТСАФ, по общему правилу, к ответственности привлекается собственник (владелец) транспортного средства. Максимальное наказание предусмотрено частью 6 статьи 12.21.1 КоАП РФ, и составляет 400 тысяч рублей¹⁹⁹, что в 80 раз превышает максимальное наказание по статье 12.9. КоАП РФ.

¹⁹⁷ См.: Борисов А.М., Мирзаев С.А. Проблемы исполнительного производства, связанные с принудительным взысканием административных штрафов // Практика исполнительного производства. 2017. № 1. С. 31.

¹⁹⁸ Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2014. С. 3-11.

¹⁹⁹ Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.2019 г. № 5-П установлено, что административный штраф, назначаемый собственнику (владельцу) транспортного средства за совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1,2, 3 и 6 статьи 12.21.1 КоАП РФ в случае его фиксации ТСАФ, должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для юридического лица, установленного соответствующей частью той же статьи.

Не подвергая сомнению обоснованность введения такого уровня наказания за правонарушения, связанные с нарушением правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, необходимо отметить, что основной целью введения данной нормы было сохранение эксплуатационного состояния дорожного покрытия улично-дорожной сети. Вместе с тем, согласно Федеральному закону № 196-ФЗ, которым установлены базисные положения для деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, основным принципом данной деятельности является «приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности»²⁰⁰. В связи с этим, не умаляя влияния эксплуатационного состояния улично-дорожной сети на уровень дорожно-транспортного травматизма, необходимо отметить, что данное обстоятельство находится в косвенной причинной связи с совершением ДТП (часто неудовлетворительное состояние улично-дорожной сети даже способствует снижению тяжести последствий ДТП вследствие снижения средней скорости движения транспортного потока). Обеспечение сохранности дорожного покрытия является в большей степени задачей хозяйственной деятельности.

Ситуация, когда максимальная санкция за правонарушения, в результате которых наносится ущерб хозяйственной деятельности дорожных организаций, в 80 раз превышает уровень аналогичной санкции за превышение установленной скорости движения, являющейся основным фактором риска при дорожном движении, свидетельствует о наличии в административно-деликтном законодательстве нарушения системного соотношения тяжести совершаемого проступка и наказания, которое возможно за его совершение.

²⁰⁰ Статья 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Представляется, что существующий низкий относительно общественной опасности деяния уровень санкций по правонарушениям, связанным с превышением установленной скорости движения нивелирует главную цель административного наказания – превенцию правонарушений, что выражается в ежегодном значительном росте количества данного вида административных правонарушений и ведет к дальнейшему углублению правового нигилизма участников дорожного движения.

В России, как и во всем мире, применение ТСАФ стало возможным относительно недавно, в результате научно-технического прогресса, создания и совершенствования новых технологий, появления более совершенных образцов таких средств. В свою очередь, законодательство, регулирующее применение ТСАФ при надзоре за дорожным движением, находится в стадии становления.

В связи с этим при в правовой регламентации применения ТСАФ представляется целесообразным, прежде всего, установить основополагающие принципы деятельности системы автоматической фиксации правонарушений, включая закрепление в качестве ее единственной цели безопасность дорожного движения, а также открытость и гласность надзора.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Государственного совета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, состоявшегося 26 июня 2019 г., отметил, что цель установки камер фотовидеофиксации – «снижение аварийности и травматизма на дорогах, сохранение жизни людей. Не нужно эти камеры, особенно на опасных участках, специально скрывать и прятать. В этом случае происходит прямая подмена смысла всех этих мероприятий – вместо того, чтобы дисциплинировать водителей, их просто подводят под

штраф, а это не самоцель, это только средство достижения нужного нам результата»²⁰¹.

По результатам указанного заседания Госсовета Правительству Российской Федерации поручено принять меры, направленные на установление требований об обязательном информировании участников дорожного движения посредством общедоступных информационных ресурсов о местах размещения работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил дорожного движения, требований об обязательном обозначении таких специальных средств техническими средствами организации дорожного движения, а также на решение вопроса о неприменении штрафных санкций за нарушения, зафиксированные такими специальными средствами, размещенными с нарушением данных требований²⁰². Соглашаясь с названными решениями, представляется нелишним привести дополнительные доводы о необходимости законодательного закрепления в качестве руководящего начала всей рассматриваемой деятельности единственную цель автоматической фиксации правонарушений – безопасность дорожного движения.

Прежде всего, следует отметить тенденцию передачи полномочий органов внутренних дел по рассмотрению дел о выявляемых ТСАФ административных правонарушениях органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁰³, которая обусловлена объективными причинами.

²⁰¹ Путин В.В. Выступление на заседании Государственного совета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, состоявшегося 26 июня 2019 года / <http://kremlin.ru/events/president/news/60825>.

²⁰² См.: Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета, утвержденный Президентом Российской Федерации 17 июля 2019 г. № Пр-1381ГС / <http://www.kremlin.ru/> по состоянию на 19.07.2019.

²⁰³ Определенный опыт передачи указанных полномочий получен в результате заключения соглашения между МВД России и Правительством Москвы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2013 г. № 1706-р.

В связи с ежегодным значительным увеличением количества выявляемых ТСАФ правонарушений становится затруднительным обеспечение соблюдения установленных законодательством процедур. С учетом имеющейся штатной численности инспекторов по исполнению административного законодательства ЦАФАП (далее – инспекторы ИАЗ) существует определенный предел количества материалов, полученных с применением ТСАФ, которые инспекторы ИАЗ в установленные законом сроки могут оценить и рассмотреть «по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности»²⁰⁴.

Анализ показывает, что объем выполняемой работы одним инспектором ИАЗ превышает оптимальную нагрузку в среднем в 5 - 20 раз²⁰⁵. Очевидно, что в такой ситуации существенно возрастают риски некачественного исполнения инспекторами ИАЗ своих функциональных обязанностей, вынесения неправомερных решений.

Таким образом, дальнейшее увеличение количества выявляемых ТСАФ правонарушений (как показывает анализ, ежегодный прирост составляет более 20 млн.), в условиях неизменного количества инспекторов ИАЗ и при соблюдении всех процессуальных требований административно-деликтного законодательства, увеличивает вероятность ошибок в виде вынесения ими неправомερных решений. Вместе с тем, как показывает отечественная и зарубежная практика, именно вынесение неправомερных решений, причем в значительном количестве, является одной из основных причин неприятия данного вида надзора участниками дорожного движения, в том числе ее

Правительству Москвы были переданы полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 12.16 КоАП РФ, о несоблюдении требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, совершенные в городе федерального значения Москве.

²⁰⁴ Статья 26.11 КоАП РФ

²⁰⁵ По данным ФКУ НИЦ БДД МВД России, полученным в результате изучения деятельности ЦАФАП в 2015-2016 годах.

законопослушной частью, в виду снижения доверия к объективности надзора.

В пользу передачи регионам полномочий свидетельствует также то, что практически все ТСАФ находятся на балансе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Несмотря на отсутствие соответствующих законодательных установлений, региональные власти обеспечивают финансирование расходов по эксплуатации и развитию системы автоматической фиксации, а также почтовых расходов, связанных с рассылкой материалов по делам об административных правонарушениях. Впрочем, согласно пункту 5 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации. Кроме того, такому опережающему регулированию со стороны субъектов Российской Федерации способствует то, что в соответствии со статьей 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации весь объем денежных взысканий за нарушения законодательства о безопасности дорожного движения зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем передача полномочий по рассмотрению дел по всем составам административных правонарушений, фиксируемых ТСАФ, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации требует решения проблем как нормативного, так организационного характера.

Расширение круга органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, не способствует обеспечению

объективности рассмотрения дел об административных правонарушениях, о чем свидетельствуют результаты рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. Отменены или изменены каждые три из пяти обжалованных постановлений несудебных органов административной юрисдикции²⁰⁶.

В связи с этим при реализации указанного перераспределения полномочий между органами государственной власти основной и достаточно трудной задачей может стать обеспечение защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, соблюдения процессуальных гарантий в процессе привлечения к административной ответственности собственников транспортных средств.

Кроме того, потребуют своего решения вопросы осуществления уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Так, в частности, вызовет затруднение деятельность по исполнению постановлений, по которым не были уплачены штрафы в установленные сроки, в том числе по привлечению лиц, не уплативших штрафы, к административной ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП. Сотрудники уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не наделены всей полнотой компетенции по задержанию данных лиц и доставлению их в суд. Более того, в случае возникновения конфликтной ситуации при задержании (эвакуации) транспортного средства с места административного правонарушения возникает необходимость вызова сотрудников полиции²⁰⁷.

²⁰⁶ См.: Шергин А.П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях / Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. - Омск, 2012. № 8. С. 87.

²⁰⁷ См.: Быков А.И. К вопросу о передаче полномочий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения субъектам Российской Федерации / Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): Сборник материалов XI международной научно-практической конференции. Орловский юридический институт МВД России. Орел, 2017. С. 88.

При реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по рассмотрению дел по административным правонарушениям, фиксируемых ТСАФ, к проблемным следует отнести также вопросы, связанные с их возможностями обеспечения защиты информационных баз данных и информации о частной жизни. Представляется, что в условиях ужесточения требований к защите непубличной информации и охране частной жизни актуальность указанной проблемы будет возрастать.

Немаловажным является также то, что возможности программного обеспечения системы автоматической фиксации (позволяющие записывать весь транспортный поток и фиксировать транспортные средства, находящиеся в розыске) позволяют правоохранительным органам оперативно и эффективно раскрывать преступления, связанные с использованием транспортных средств. Очевидно, что в случае передачи указанных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, потребуют своего решения вопросы, связанные с необходимостью сохранения и дальнейшего развития этой ценной функции системы автоматической фиксации.

Наконец, важнейшим вопросом является сохранение главной цели деятельности по надзору за дорожным движением с использованием ТСАФ, а именно – обеспечение безопасности дорожного движения. С учетом существующих приоритетов в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации существенно возрастает риск переориентации главной цели в инструмент для пополнения регионального бюджета.

Следует отметить, что перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации²⁰⁸ не включает в себя вопросы обеспечения безопасности дорожного движения. Вместе с тем, такой показатель, как

²⁰⁸ Утвержден Указом Президента РФ от 14 ноября 2017 г. № 548.

объем доходов консолидированного бюджета, является основополагающим. Данное обстоятельство может привести к тому, что ТСАФ повсеместно будут устанавливаться исключительно в местах с высоким уровнем выявляемости правонарушений, без учета состояния аварийности²⁰⁹. Очевидно, что в условиях ненадлежащего состояния технических средств организации дорожного движения, отсутствия открытости и прозрачности данной деятельности будет наблюдаться значительный рост количества лиц, привлеченных к административной ответственности.

Дальнейшее наращивание в фискальных целях объемов выявленных правонарушений может привести к глубокому неприятию данной деятельности населением, усугублению правового нигилизма участников дорожного движения и как следствие – регрессу системы автоматической фиксации.

Такой прогноз основан на международном опыте. Так, в 2005-2006 годах в Великобритании поднялась волна недовольства населения, поводом которой стало распространение средствами массовой информации устойчивого мнения о том, что ТСАФ устанавливаются без учета аварийности, исключительно в целях сбора средств для содержания и развития данной деятельности. Действительно, до 2007 года финансовые поступления от штрафов по правонарушениям, выявленным ТСАФ, практически в полном объеме направлялись на функционирование и развитие системы автоматической фиксации. Такой «компенсационный» механизм финансирования партнерств позволил Великобритании в короткие сроки создать самую развитую и разветвленную систему автоматической фиксации правонарушений в Европе, что, в свою очередь, явилось основой одного из

²⁰⁹ В настоящее время, в соответствии с административным регламентом исполнения МВД России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения (утвержден приказом МВД России от 22.08.2017 № 664), места установки и режим работы ТСАФ определяются руководителем подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России на региональном уровне, руководителем подразделения ДПС, руководителем подразделения Госавтоинспекции на районном уровне.

самых низких в мире уровней дорожно-транспортного травматизма. Опыт Великобритании по применению ТСАФ при надзоре за дорожным движением был признан Главным директором транспорта и энергетики Европейской комиссии лучшим в Европейском союзе. В этой связи Европейской комиссией было рекомендовано странам Европейского союза довести количество ТСАФ (в пересчете на протяженность дорог) до уровня показателя Великобритании²¹⁰. Вследствие проявлений массового недовольства населения, ставшего возможным в результате ужесточения контроля за дорожным движением в условиях непрозрачности работы системы автоматической фиксации, недостаточной пропагандистской работы о ее целях и задачах, Правительством Великобритании был существенно изменен механизм ее финансирования. С 2007 года финансовые поступления от штрафов за нарушения правил дорожного движения направляются местным органам власти в виде грантов (безвозмездных субсидий) на мероприятия по повышению безопасности дорожного движения. В итоге произошло существенное сокращение количества ТСАФ (по разным данным от 30% до 50%), что объективно не могло обеспечить прежний уровень надзора за дорожным движением.

В связи с этим, на наш взгляд, передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, выявляемых ТСАФ, без учета вышеуказанных проблемных вопросов, не только не решит поставленных задач, но и может привести к деградации системы автоматической фиксации как эффективного инструмента профилактики дорожно-транспортного травматизма.

Подводя итог необходимо отметить, что особую актуальность деятельности по использованию ТСАФ при надзоре за дорожным движением придает принятие Президентом Российской Федерации Указа от 7 мая 2018

²¹⁰ Применение технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений скоростного режима: Обзорная информация. Зарубежный опыт. Выпуск 21. – М.: НИЦ БДД МВД России, 2009. С.51.

года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации». В числе основных амбиционных целей Указом определено снижение к 2024 году в два раза количества мест концентрации ДТП и в 3,5 раза показателя смертности от ДТП на 100 тыс. населения. В качестве одного из основных инструментов для достижения этих целевых показателей устанавливается активное внедрение автоматизированных технологий контроля за соблюдением ПДД²¹¹. В этой ситуации механизм упрощенного порядка привлечения к ответственности за административные правонарушения будет находить все большее применение.

3.3. Исполнение постановлений о наложении административного штрафа²¹²

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является завершающим этапом правоприменительного процесса в сфере реализации федерального и регионального законодательства об административной ответственности. Особое его процессуально-правовое значение предопределяется социально-правовой целью - обеспечить фактическую реализацию итогового акта - документа, постановления о назначении административного наказания²¹³.

Выделение норм об исполнительном производстве в специальный раздел Кодекса Российской Федерации об административных

²¹¹ Пункт 8 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации».

²¹² Несмотря на широкий круг органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, в данном параграфе особое внимание уделяется деятельности органов внутренних дел (полиции) по взысканию административных штрафов, а также деятельности ФССП России, поскольку принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на эту службу и ее территориальные органы, не исключение и принудительное исполнение постановлений о наложении административных штрафов.

²¹³ Дугенец А.С., Масленников М.Я. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 2 - 11.

правонарушениях (далее – КоАП РФ) обусловлено особенностями этой стадии (на ней фактически реализуются меры административного принуждения).

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях может достичь своей цели только в случае обеспечения и соблюдения условий исполнения на предшествующих стадиях производства по делам об административных правонарушениях. Постановление о наложении административного наказания запускает механизм исполнительного производства, порождая права и обязанности многих субъектов, в т.ч. нарушителя, субъекта административной юрисдикции, органов, исполняющих административные наказания. Ряд процессуальных действий, непосредственно относящихся к исполнению постановления, осуществляется уже на стадии рассмотрения дела. Так, например, исполнение постановления о наложении административного штрафа, взыскиваемого на месте совершения правонарушения, осуществляется сразу после его объявления. Таким образом, стадия исполнения постановления неразрывно связана с остальными стадиями производства по делам об административных правонарушениях и является их завершением и результатом²¹⁴.

Ученые-административисты справедливо отмечают, что, если постановление по делу об административном правонарушении вынесено, но не исполнено, производство на всех предшествующих стадиях может остаться безрезультативным и вместо предупредительного и воспитательного воздействия иметь противоположный эффект²¹⁵. Думается, что одной из основных задач уполномоченных органов государственной власти и должностных лиц, реализующих деятельность по осуществлению

²¹⁴ См.: Бузникова Н.Г. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 18.

²¹⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 187.

производства по делам об административных правонарушениях, должно стать именно исполнением вынесенных постановлений.

Нормы, регулирующие стадии исполнительного производства определены главой 31 и 32 КоАП РФ и Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»²¹⁶. Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами и подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу (ст. 31.2 КоАП РФ).

Законодательством закреплено, что под исполнительным производством понимается производство по принудительному исполнению юрисдикционных актов, передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения этих действий²¹⁷.

Административный штраф, как вид административного наказания, доминирует как в санкциях административно-деликтных норм, так и в правоприменительной практике.

В Российской Федерации ежегодно данному виду административного наказания подвергаются более ста миллионов граждан, должностных лиц, организаций. Однако значительная часть наложенных административных штрафов остается не взысканной.

Обращаясь к статистическим данным, следует отметить, что доля взысканных административных штрафов, наложенных должностными лицами, например, органов внутренних дел, в 2018 году увеличилась на

²¹⁶ СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁷ См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ. Ст. 1 (ред. от 17.10.2019) // СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

2,5 %, в целом процент взыскаемости составил 72,7 %²¹⁸. По итогам 6 месяцев 2019 года данный показатель составил 74,2 % (+ 4,6 %, АППГ – 69,6 %) ²¹⁹.

В целях повышения эффективности деятельности по взысканию административных штрафов в территориальные органы Федеральной службы судебных приставов России для принудительного исполнения направлено 1 636 754 постановления о наложении должностными лицами органов внутренних дел административных штрафов на общую сумму 884,9 млн. рублей, из которых исполнено – 370 102 (22,6 %) на общую сумму 158, 1 млн. рублей²²⁰.

Увеличение взыскаемости административных штрафов в целом по стране непосредственно связано с активным информированием должников (в том числе с использованием средств массовой информации) о последствиях неуплаты административных штрафов. Положительное влияние оказывает проведение совместных с территориальными органами ФССП России сверок статистических данных, отражающих результаты работы по взысканию административных штрафов и мероприятий «Должник»²²¹.

В соответствии со статьей 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу, за исключением случая, предусмотренного ч. 1.1 данной статьи, либо со дня

²¹⁸ В соответствии с распоряжением МВД России от 14 мая 2012 г. № 1/3778 положительно оцениваются результаты работы по взысканию штрафов, если удельный вес взыскания составляет не менее 70 %.

²¹⁹ Справочно, вынесено 1 639 506 (АППГ – 1 083 275). Органами внутренних дел наложено административных штрафов на общую сумму 1,26 млрд. рублей (АППГ – 1,41 млрд. рублей), взыскано 939, 1 млн. рублей (АППГ – 981, 2 млн. рублей).

²²⁰ Там же. Данная деятельность осуществляется в рамках взаимодействия органов внутренних дел с ФССП России

²²¹ Сведения, предоставленные ГУОООП МВД России «Обзор состояния работы органов внутренних дел по взысканию административных штрафов и организации взаимодействия с территориальными органами Федеральной службы судебных приставов».

истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренной ст. 31.5 КоАП РФ.

Сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, осуществляющих деятельность в соответствии с Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», организацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту, осуществляющему деятельность в соответствии с Федеральным законом от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»²²².

В соответствии с частью 5 статьи 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП), по истечении срока, установленного для добровольной уплаты штрафа, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, готовят второй экземпляр указанного постановления и направляют его в течение десяти суток судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством²²³. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, либо уполномоченное лицо коллегиального органа, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1

²²² СПС «КонсультантПлюс».

²²³ См. подр. Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф²²⁴.

По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения (ч. 1 ст. 29.5 КоАП РФ). Как следует из разъяснения, содержащегося в пп. «з» п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», если административное правонарушение совершено в форме бездействия, местом его совершения следует считать место, где должно было быть совершено действие (выполнена обязанность).

Исполнение постановлений о наложении административного штрафа – сложная по содержанию, разнообразная по субъектам деятельность, которая охватывает широкий спектр мер нормативного, организационного и правоприменительного характера. Она является завершающим этапом реализации рассматриваемого административного наказания.

Проблемы, возникающие в правоприменительной практике при исполнении постановлений о взыскании административных штрафов по делам об административных правонарушениях обусловлены как несовершенством законодательства в данной сфере, так и иными факторами. Полагаем рассмотреть их более подробно.

1. Одной из основных проблем, возникающих при исполнении постановлений о наложении административных штрафов по делам об административных правонарушениях, является неявка правонарушителей на рассмотрение дел об административных правонарушениях. В дальнейшем копия решения правонарушителю отправляется почтой, в результате

²²⁴В настоящее время отмечается тенденция снижения общего количества административных правонарушений по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ (436714; - 9,8 %). В 2018 году судами рассмотрено 362 351 (-7,7 %) дело об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, по результатам принято 154 179 (- 5,0 %) решения о наложении на правонарушителей административных штрафов на общую сумму 175 975 тыс. руб.

недобросовестные граждане не получают заказные письма с копией решения либо умышленно, либо ввиду фактического проживания по адресу, не совпадающему с постоянной регистрацией, что в дальнейшем затрудняет привлечение их к ответственности по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ.

Правонарушители указывают в качестве своего места проживания адрес постоянной регистрации, а фактически проживают в другом населенном пункте. Соответственно такой правонарушитель в дальнейшем становится «неуловимым». Данная проблема в подавляющем большинстве характерна как для больших городов, так и для других населенных пунктов.

2. Значительные трудности по взыскиваемости административного штрафа возникают и в связи с отсутствием возможности получения полной и достоверной информации об уплате административных штрафов правонарушителями, а также доступа к информационным ресурсам, позволяющим достоверно определить проходимость платежей по делам об административных правонарушениях, рассмотренных в субъектах Российской Федерации. Например, отсутствие доступа должностных лиц органов внутренних дел (полиции) к подобным ресурсам приводит к необоснованному привлечению граждан к ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ²²⁵. Однако, в настоящее время работа по данному направлению осуществляется. Например, в целях оптимизации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (полиции) в МВД России и его территориальных органах осуществляется внедрение в эксплуатацию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности

²²⁵ В подавляющем большинстве территориальных ОВД процесс получения сведений об уплате штрафов остается серьезной проблемой. В ряде регионов информация об оплаченных административных штрафах, поступающая из казначейства в подразделения бухгалтерии территориальных органов МВД России, проходит долгую процедуру совмещения с различными базами данных в ручном режиме, техническая возможность автоматизированного совмещения баз данных отсутствует.

МВД России, к прикладным программам которой относятся сервисы обеспечения охраны общественного порядка (СООП)²²⁶.

3. Следующей распространенной проблемой является указание неверных данных при заполнении платежных документов в терминалах оплаты (номера и даты вынесения постановления по делу об административном правонарушении, уникального идентификатора начислений (УИН)), что в дальнейшем приводит к невозможности идентификации платежей.

4. Проблема финансирования оплаты заказных почтовых отправлений по делам об административных правонарушениях, которые рассмотрены в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности при условии, что его должным образом уведомили о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении. Указанное обстоятельство не дает возможности своевременно уведомлять правонарушителей о принятом решении по делу об административном правонарушении, точно установить начало течения срока добровольной оплаты назначенного административного штрафа.

5. Имеет место и проблема, состоящая в том, что в соответствии с требованиями части 1 статьи 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности лиц, не уплативших административные штрафы в установленные сроки, составляет 3 месяца²²⁷. Значительная часть данной категории граждан ведет антисоциальный образ жизни, что создает трудности по их розыску и принятию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, задержание, привод) для своевременного рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях. В этой связи, целесообразно внесение

²²⁶ Указание МВД России от 25 августа 2015 г. № 1/6817 «О мерах по улучшению качества осуществления производства и повышению эффективности исполнения наказания по делам об административных правонарушениях, в том числе с учетом эксплуатации сервисов обеспечения охраны общественного порядка».

²²⁷ Так как дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ рассматриваются судьями.

изменения в часть 1 статьи 4.5 КоАП РФ в части увеличения срока давности производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ, до срока давности исполнения постановления по делу об административном правонарушении (2 года – ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ).

Рассмотрев основные проблемные моменты по ненадлежащему исполнению постановлений о наложении административного штрафа, полагаем обратить внимание и на организационные проблемы, влияющие на эффективность этой деятельности.

1. Предусмотренные нормативы штатной численности правоприменителей, осуществляющих деятельность по исполнению постановлений о наложении административного штрафа не всегда соответствуют нагрузке на сотрудников, осуществляющих данную деятельность. Например, в ГУ МВД России по Иркутской области и его территориальных подразделениях с учетом имеющейся штатной численности сотрудников по исполнению административного законодательства (далее – ИАЗ) (79 ед.) и сохранения количества выявленных административных правонарушений в полной мере не обеспечивается выполнение сотрудниками ИАЗ возложенных на них задач по формированию баз данных, контролю за полнотой и качеством сбора материалов дел об административных правонарушениях, своевременному их направлению для рассмотрения по подведомственности, в том числе в службу судебных приставов для принудительного взыскания административных штрафов. В отделах (отделениях) полиции МВД России по Иркутской области штатным расписанием предусмотрена только 1 единица сотрудника по исполнению административного законодательства. Вопрос о замещении сотрудников подразделений ИАЗ на период отпусков, больничных и учебы в полной мере не решается²²⁸.

²²⁸ Материалы были предоставлены территориальными органами МВД России в ФГКУ «ВНИИ МВД России» для подготовки аналитического обзора с предложениями

Аналогичная проблема имеется и при осуществлении деятельности ФССП России. Так, исходя из Норм нагрузки судебных приставов²²⁹ на принудительное взыскание административного штрафа по одному исполнительному производству необходимо 8,03 часа (Таблица № 4 «Трудозатраты на исполнение исполнительных документов») без учета времени на выполнение машинописных, стенографических, копировально-множительных и других работ. В 2012 году средняя нагрузка одного судебного пристава-исполнителя составляла 2 108 исполнительных производств, т.е. почти в 8 раз больше рекомендованной нормативной нагрузки (норма нагрузки судебного пристава-исполнителя в месяц составляет 22,2 исполнительного производства (п. 2.4.2 Норм нагрузки судебных приставов)²³⁰).

Невысокая взыскиваемость административных штрафов связана и с объективными причинами, такими как увеличение размера штрафных санкций за наиболее распространенные административные правонарушения, предусмотренные статьями 20.20 и 20.21 КоАП РФ. В этой связи, полагаем предусмотреть в санкциях данных статей КоАП РФ альтернативные виды наказания, такие, как обязательные работы и административный арест, так как по ним, в подавляющем большинстве случаев, привлекаются самые неплатежеспособные категории граждан, ведущие антиобщественный образ жизни.

Особую сложность представляет процесс взыскиваемости штрафов сотрудниками органов внутренних дел при привлечении к административной ответственности иностранных граждан, у которых отсутствует постоянное место жительства на территории Российской Федерации, а также имущество, на которое могло бы быть обращено взыскание в принудительном порядке,

«Проблемы взыскиваемости административных штрафов по материалам об административных правонарушениях, составляемых органами внутренних дел».

²²⁹ Постановление Минтруда РФ № 60, Минюста РФ № 1 от 15.08.2002 «Об утверждении Норм нагрузки судебных приставов» // СПС КонсультантПлюс.

²³⁰ Борисов А.М., Мирзаев С.А. Проблемы исполнительного производства, связанные с принудительным взысканием административных штрафов // Практика исполнительного производства. 2017. № 1. С. 29 - 32.

за совершение ими административных правонарушений. Как показывает практика, данная категория иностранных граждан в большинстве случаев штрафы не оплачивает²³¹.

На исполнение постановлений о наложении административного штрафа влияет также недостаточность стимулирования его добровольной уплаты. Как свидетельствует анализ норм действующего КоАП РФ, таких мер не так уж много. Причем среди них есть и репрессивные средства. К ним относится, прежде всего, часть 1 ст. 20.25 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за неуплату административного штрафа. Но практика ее применения свидетельствует о том, что количество привлеченных к ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ значительно меньше числа фактически уклоняющихся от уплаты административного штрафа²³². Это не случайно, поскольку есть категории нарушителей, к которым данная норма не может быть применена (неплатежеспособные, инвалиды и др.)²³³.

Отметим, что на исполнение административного штрафа оказывает влияние весь ход производства по делу об административном правонарушении. Это вытекает из смысла статьи 24.1 КоАП РФ, в соответствии с которой к задачам производства по делам об административных правонарушениях относится в числе других обеспечение исполнения вынесенного постановления. Такое обеспечение осуществляется посредством многих процессуальных действий, предусмотренных КоАП РФ.

²³¹ В данном случае имеет место применение такой меры наказания, как административное выдворение.

²³² См., например: Жильцов А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме его применения: автореферат дисс...канд. юрид. наук. Челябинск. 2015. С.3.

²³³ В настоящее время ФССП предлагает отказаться от ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, механизм применения которой весьма сложен, и заменить ее взысканием с должников исполнительного сбора в размере 7% от суммы задолженности. По мнению судебных приставов-исполнителей, надо больше мотивировать человека к оплате долга, в частности они предлагают поднять для запрета выезда за границу потолок долга до 50 тыс. рублей.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что нередко исполнение административного штрафа затруднено или становится невозможным вследствие некачественного составления процессуальных документов, прежде всего протокола об административном правонарушении, не извещения нарушителя о дате и месте рассмотрения дела и др. Для их искоренения недостаточно одного контроля, необходимо совершенствовать правовые нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях, и повышать уровень профессиональной подготовки правоприменителей.

С учетом изложенного и разработкой проекта нового КоАП РФ полагаем целесообразным принятия следующих мер по совершенствованию административно-деликтного законодательства и мер по совершенствованию правоприменительной деятельности по исполнению постановлений о наложении административного штрафа:

1. С учетом действующей нормотворческой и правоприменительной практики, социальных и экономических условий страны, позиций Конституционного Суда РФ существенно переработать статью 3.5 КоАП РФ с целью приведения размеров административного штрафа с реальной платежеспособностью населения.

2. Исключить из части 2.2 статьи 4.1 КоАП РФ слова: «, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц – не менее пятидесяти тысяч рублей»; из части 3.2 статьи 4.1 КоАП РФ слова «, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей».

3. В части 1 ст. 31.5 КоАП РФ слова «до одного месяца» заменить словами «до шести месяцев»; в части 2 ст. 31.5 КоАП РФ слова «до трех месяцев» заменить словами «до одного года».

4. Ввести норму, предусматривающую административную ответственность должностных и юридических лиц за невыполнение

требований части 8 ст. 32.2 КоАП РФ в целях недопущения нарушений законных прав и интересов граждан и обеспечения исполнения банками и иными кредитными организациями обязанности о направлении информации незамедлительно после уплаты административного штрафа в ГИС ГМП.

5. В целях повышения профессионального уровня правоприменителей и уменьшения количества, отмененных из-за ненадлежащего оформления процессуальных документов на постоянной основе проводить представительские мероприятия с сотрудниками заинтересованных подразделений органов внутренних дел, ФССП и др. по вопросам, вызывающим сложности в правоприменительной деятельности.

6. При наложении должностными лицами административного наказания в виде административного штрафа осуществлять выдачу правонарушителям квитанции с заполненными реквизитами, что минимизирует допущение ошибок при заполнении реквизитов счетов.

7. Использовать возможности воздействия на граждан через средства теле-, радио вещания, размещение в сети Интернет информации об установленной обязанности по уплате административного штрафа и последствиях его неисполнения, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

8. Создать общероссийскую единую электронную базу сканированных постановлений по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, своевременно не оплативших административный штраф. Данная база позволит привлекать должников к ответственности при выявлении их в любом населенном пункте.

9. При оказании государственных услуг (например, выдача справок об отсутствии судимости, выдача разрешительных документов на оружие и др.) возможно рассмотреть вопрос о проверке граждан на наличие неоплаченных административных штрафов с извещением должника об обязанности его оплаты, а в случае истечения срока добровольной оплаты – принимать меры

для привлечения гражданина к ответственности по части 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

10. Органам внутренних дел проводить совместные рейды по поиску и привлечению к административной ответственности лиц, уклоняющихся от уплаты административных штрафов, как в рамках проводимых специализированных оперативно-профилактических мероприятиях, так и на постоянной основе.

Таким образом, повышение эффективности исполнения постановлений о наложении административного штрафа возможно только при комплексном подходе, предполагающем установление социально приемлемых размеров административных штрафов, создание оптимальных условий для их назначения и исполнения, совершенствование организационно-правового механизма взыскания наложенных административных штрафов.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.
4. "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) // СПС КонсультантПлюс.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СПС «Консультант плюс».
6. Федеральный закон от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» (СЗ РФ. 2007. № 26. Ст. 3089).

7. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СПС КонсультантПлюс.

8. Федеральный закон от 16 октября 2019 г. № 338-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

9. Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 515-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.

10. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС КонсультантПлюс.

11. Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СПС КонсультантПлюс.

12. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 10 апр.

13. Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17.15 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 21 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // СЗ РФ. 2011. № 17.

14. Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах» // СПС «Консультант плюс».

15. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

16. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 апреля 1928 г. «Об ограничении наложения взысканий в административном порядке» (СУ РСФСР.1928. № 50)

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко» (СЗ РФ.2013. № 8).

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4П «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» (СЗ РФ.2013. № 8).

19. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 27.07.1922 "Об акцизе на прессованные дрожжи" / СУ РСФСР. 1922. № 48. 1922 и 1926 гг.

20. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» / Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35.

21. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27.06.2019 № 152-ФЗ) /СЗ РФ. 2013. № 14.

22. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» / СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть 1).

23. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.02.2013 г. № 4П /СЗ РФ. 2013. № 8
24. Постановление Наркомата юстиции РСФСР от 27 октября 1917 г. / СУ РСФСР. 1918. № 10.
25. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 11 апреля 1918 г. СУ РСФСР. 1918. № 33..
26. Декрет СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. "Об инспекции труда" // СУ РСФСР. 1918. № 36. // СПС КонсультантПлюс.
27. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23.06.1921 (ред. от 08.08.1921) "О порядке наложения административных взысканий"// СПС КонсультантПлюс.
28. Ведомости Верховного Совета СССР", 1961, № 35 // СПС КонсультантПлюс.
29. Определение Конституционного Суда РФ от 29.09.2011 № 1049-О-О. // СПС КонсультантПлюс.
30. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС КонсультантПлюс.
31. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 27.10.2010 по делу № А60-33358/2010 // СПС КонсультантПлюс.
32. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2011 по делу № А42-4541/2011 // СПС КонсультантПлюс.
33. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21.02.2007 № 02АП-3874/2006 по делу № А17-271А/2006 // СПС КонсультантПлюс.
34. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26.03.2008 № А33-52/2008-03АП-496/2008 // СПС КонсультантПлюс.
35. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.09.2010 по делу № А29-2392/2010 // СПС КонсультантПлюс.

36. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 17.06.2008 по делу № А29-2475/2008 // СПС КонсультантПлюс.
37. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.11.2010 по делу № А66-5249/2010 // СПС КонсультантПлюс.
38. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»
39. Постановление Верховного Суда РФ от 01.12.2014 №10-АД14-10.
40. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 24 декабря 2007 г. по делу № А21-4447/2007// СПС КонсультантПлюс.
41. Решение Новгородского областного суда от 17 апреля 2018 г. по делу № 12-06-15/2018// СПС КонсультантПлюс.
42. Решение Верховного суда Республики Марий Эл от 5 мая 2017 г. по делу № 7П-29/2017 // СПС КонсультантПлюс.
43. Решение Верховного суда Республики Бурятия от 2 июля 2012 г. № 12-41/2012 // СПС КонсультантПлюс.
44. Постановление Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 06.03.2017 № 4а-92/2017// СПС КонсультантПлюс.
45. Постановление Магаданского областного суда от 21.09.2017 № 4А-111/2017 // СПС КонсультантПлюс.
46. Постановление Амурского областного суда от 16.03.2015 по делу № 4А-171/2015 // СПС КонсультантПлюс.
47. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 09.02.2012) "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях"// СПС КонсультантПлюс.
48. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 696-О // СПС КонсультантПлюс.

49. Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» / СЗ РФ. 2002. № 18

50. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. по делу № 305-ЭС15-17080 // СПС КонсультантПлюс.

51. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 года № 7-П; от 24 июня 2009 года № 11-П. // СПС КонсультантПлюс

52. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О // СПС Консультант плюс.

53. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 06.08.2015 № 9-АД15-10 // СПС Консультант плюс.

54. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 января 2013 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Маслянский хлебоприемный пункт» // СПС Консультант плюс.

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.2019 г. № 5-П // СПС КонсультантПлюс.

56. Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 14 ноября 2017 г. № 548. // СПС КонсультантПлюс.

57. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

58. Указание МВД России от 25 августа 2015 г. № 1/6817 «О мерах по улучшению качества осуществления производства и повышению эффективности исполнения наказания по делам об административных

правонарушениях, в том числе с учетом эксплуатации сервисов обеспечения охраны общественного порядка» // СПС КонсультантПлюс.

59. Постановление Минтруда РФ № 60, Минюста РФ № 1 от 15.08.2002 «Об утверждении Норм нагрузки судебных приставов» // СПС КонсультантПлюс.

60. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СПС КонсультантПлюс.

61. Кодекс Тюменской области об административной ответственности от 27 декабря 2007 г. № 55 // СПС КонсультантПлюс.

62. Решение Оренбургского областного суда от 28 ноября 2017 г. по делу № 12-180/2017// СПС КонсультантПлюс.

63. Решение Иркутского областного суда от 29 мая 2018 г. по делу № 7-184/2018// СПС КонсультантПлюс.

64. Приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» // СПС КонсультантПлюс.

65. Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // СПС КонсультантПлюс.

66. Постановление Московского УФАС России от 12 сентября 2019 г. по делу № 077/04/14.32-4165/2019 // СПС КонсультантПлюс.

67. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения» от 23 января 2015 г. № 37 // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 817.

68. "Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях" (приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-X). /Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст.368.

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

69. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник для магистров /5-е изд., перераб., и доп. – М.: Изд-во Юрайт. 2013.

70. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. – М.: Статут. 2000,

71. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. лит., 1996.

72. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Изд. «Юридическая литература». Москва. 1966.

73. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008.

74. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в социалистическом праве. – М.: Юрид. лит. 1989.

75. Антонян А.М. Архитип и преступность. – М.: «Вече». 2009.

76. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. – Пермь. 1969;

77. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.

78. Босхолов С.С. Основы уголовной политики: конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. – М.: Юринформ. 1999.
79. Босхолов С.С. Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель. – М.: Норма. 1997.
80. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции –М., 1975.
81. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. М. 2009.
82. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1976.
83. Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: монография. – М.: Изд. СГУ. 2009.
84. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Порядок применения штрафов и иных административных мер. Постатейный научно-практический комментарий глав 24-32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: учебное пособие – М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2012.
85. Жалинский А.Э. Избранные труды. Т. 3. Уголовная политология. Сравнительное и международное уголовное право. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики. 2015.
86. История отечественного государства и права. Сборник документов. Часть 1 (XI – XVII вв.) – Вологда: ВИПЭ ФСИН России. 2006.
87. Каролина. Уголовно-судебное уложение Карла V /перевод, предисловие и примечания заслуженного деятеля науки Казахской ССР профессора С.Я. Булатова. – Алма-Ата. 1967.
88. Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР //История государства и права. 2011.
89. Кононов П.И., Лихарев В.В., Старостин С.А., Юсупов В.А. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект. /; под общ ред. А.А. Агеева. – М.: Проспект. 2016.

90. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / А.В. Закарлюка, М.А. Куликова, И.В. Решетникова и др.; отв. ред. И.В. Решетникова. М.: Статут, 2018.
91. Кудрявцев В.Н. Причины правонарушений. – М.: Изд. «Наука», 1976.
92. Максимов И.В. Административные наказания. – М.: Норма. 2009.
93. Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / Под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.М. Конины. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003.
94. Общие правила применения административных взысканий: Учебное пособие. - М.: ИЭУП МГУКИ, 2000.
95. Памятники российского права в 35 томах. Т.1: Памятники права в Древней Руси: Учебно-научное пособие /под общей редакцией докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова. – Тольятти-Москва: Изд-во «Юрлитинформ» 2017.
96. Памятники российского права. В 35 т. Т.34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: учебно-научное издание. /под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л.Хачатурова – М.: Изд-во «Юрлитинформ». 2017.
97. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / М.Б. Добробаба, Э.Г. Липатов, С.Е. Чаннов и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019.
98. Постатейный научно-практический комментарий / В.А. Гуреев, И.Н. Князева, А.В. Мартынов и др.; под общ. ред. Б.В. Россинского. М.: "Российская газета", 2015.
99. Прохорцев И.А. Административная ответственность за мелкое хищение: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2013.
100. Саввин М.Я. Административный штраф. – М.: Юрид .лит., 1984.
101. Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. – СПб., 1903.

102. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М.: НОРМА. ИНФРА-М, 2012.

103. Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964.

104. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть общая. В 2-х томах. Т. 2. – М.: Наука. 1994.

105. Хавский П. Собрание законов о полицейском управлении, или наказания губернаторские и устав благочиния; с включением законов с 1708 по апрель месяц 1826 года. СПб., 1826.

106. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979.

107. Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002.

108. Шергин А.П., Саввин М.Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977.

109. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М.: Проспект. 1999.

Статьи

110. Авдейко А.Г., Газизов Д.А. Некоторые проблемы привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, зафиксированных специальными техническими средствами автоматической фиксации //Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права: сборник научных статей. –М.: РГУП. 2018.

111. Антонов С.Н., Россинский Б.В. Правонарушения в области дорожного движения: практический комментарий. М.: Библиотечка «Российской газеты», Вып. 17, 2014.

112. Борисов А.М., Мирзаев С.А. Проблемы исполнительного производства, связанные с принудительным взысканием административных штрафов // Практика исполнительного производства. 2017 № 1.

113. Быков А.И. К вопросу о передаче полномочий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения субъектам Российской Федерации / Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): Сборник материалов XI международной научно-практической конференции. Орловский юридический институт МВД России. Орел, 2017.

114. Веремеенко И.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. Понятие и условия эффективности административных санкций // Правоведение. 1972, № 5.

115. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении: содержание и социально-правовое значение стадии // Административное право и процесс. 2012. № 9.

116. Еропкин М.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. О применении штрафов за нарушения общественного порядка // Советское государство и право. 1971. № 7.

117. Тихомирова Л.А «Особенности реализации отдельных положений КоАП РФ и некоторые проблемы правоприменения», Документ подготовлен для СПС КонсультантПлюс, 2018.

118. Шишов М.А. Актуальные вопросы замены наказания в виде административного штрафа предупреждением // СПС КонсультантПлюс.

119. Жирков В.И. Об условном административном наказании и условно-досрочном освобождении от него // Административное право и процесс. 2009. № 6.

120. Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ "Административные правонарушения в области дорожного движения" // СПС КонсультантПлюс. 2013.

121. Карпов А.В. О совершенствовании порядка назначения и уплаты административных штрафов // Вестник науки и творчества. 2016. № 4 (4)

122. Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Этапы реализации административной ответственности и проблемы их правового регулирования // Административное право и процесс. 2015. № 8.

123. Кнотек О. Криминальная чувствительность и предупреждение преступности // Советское государство и право. 1987. № 5.

124. Князев С.Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 2.

125. Коренев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. М. Вып. 11, 1965.

126. Кучугурный Э.А. Становление и развитие штрафа как уголовного наказания в законодательстве дореволюционной России // Центральный научный вестник № 17 (17), 2016.

127. Майоров В.И., Дымберов А.Д., Молчанов П.В. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения // Юридическая наука и правоохранительная практика № 3 (37), 2016.

128. Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или политика? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1.

129. Мелехин А.В. Некоторые проблемы обеспечения стабильности административных и других правоотношений // Административное право и процесс. 2020. № 1.

130. Овчарова Е.В. Способы обеспечения эффективности административного принуждения в механизме правового регулирования и сборов //Административное право и процесс. 2019. № 12.
131. Попугаев Ю.И. Из историографии отечественного административно-деликтного законодательства дореволюционного, советского и современного периода //Административное право и процесс. 2018. № 1.
132. Применение технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений скоростного режима: Обзорная информация. Зарубежный опыт. Выпуск 21. – М.: НИЦ БДД МВД России, 2009.
133. Сафарьянов И.Ф. Штраф как вид административного наказания // Евразийская адвокатура. 2016. № 4 (23).
134. Селезнев В.А. Исполнение отдельных видов административных наказаний // Журнал российского права. 2016. № 2.
135. Семенов Н.С. Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств (теоретические и правовые аспекты) // Вестник ТвГУ. Серия «Право», Выпуск 33, 2013.
136. Степаненко Ю.В. КоАП РФ накапливает отрицательный потенциал // Современный юрист. 2014. № 3.
137. Страунинг Ю. А. К вопросу об экологической виктимности в мегаполисе // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9.
138. Супонина Е.А. Административный штраф как зеркало административно-деликтной политики Российского государства //Административное право и процесс. 2019. № 1.
139. Тихомирова Л.А. Особенности реализации отдельных положений КоАП РФ и некоторые проблемы правоприменения 2018 // СПС КонсультантПлюс.
140. Хазанов С.Д. Модернизация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: методология, теория, инструментарий //Актуальные проблемы и перспективы административного

права и административно-процессуального права: Сборник научных статей. – М., 2019.

141. Хаустова О.И. Принципы административной ответственности: проблемы реализации и пути их решения (на основе научных работ заслуженного юриста Российской Федерации Н.Г. Салищевой) // Административное право и процесс. 2017. № 6.

142. Шергин А.П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2018. № 12.

143. Шергин А.П. О Концепции административной политики //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г.). – Московский университет МВД России, 2003.

144. Шергин А.П. Полвека административно-правовых исследований во ВНИИ МВД России//Административное право и процесс. 2019. № 8.

145. Шергин А.П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования //Научный портал МВД России. 2009. № 1.

146. Шергин А.П. Совершенствование системы административных наказаний //Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной научно-практической конференции (Сорокинские чтения) 23 марта 2018 г. /под общей редакцией докт. юрид. наук, проф. Ю.Е. Аврутина и докт. юрид. наук, проф. А.И. Каплунова. – Электронный диск. – СПб, 2018.

147. Шергин А.П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях / Актуальные вопросы публичного права. Научно-практический журнал. – Омск. 2012. № 8.

148. Шергин А.П. Тенденции развития российского законодательства об административных правонарушениях // Актуальные вопросы публичного права. 2012. № 8.

149. Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2014.

150. Шубин И.В. К вопросу об административных началах штрафа в Русской Правде // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»): сборник научных трудов 3-й Международной научно-практической конференции (22 мая 2019 г.): научное электронное издание. – М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя. 2019.

151. Якимов А.Ю. Законодательная основа привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств // Административное право и процесс. 2008. № 4.

Диссертации

152. Ворошилова Т.В. «Принятие решения по делам об административных правонарушениях»: дис. канд. юрид. наук – М.: ВНИИ МВД России. 1998.

153. Дымберов А.Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование): дис. канд. юрид. наук – М.: Московский ун-т МВД России. 2019.

154. Жильцов А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме его применения: дис. канд. юрид. наук – Челябинск. 2015.

155. Пospelova Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: дис. канд. юрид. наук – М.: – ВНИИ МВД России 2001.

156. Студеникина М.С. Законодательство об административной ответственности и проблемы его кодификации: дис. канд. юрид. наук – М., 1968:

157. Шергин А.П. Административные взыскания по советскому праву: дис. канд. юрид. наук – М.: – Высшая школа МВД СССР. 1969:

158. Бузникова Н.Г. Исполнительное производство по делам об административных правонарушениях: дис. канд. юрид. наук – М., 2001.

Интернет источники

159. Скалеух К.А., Мясников А.П. Индивидуализация административной ответственности // ЮП. 2012. № 6 (55). [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/individualizatsiya-administrativnoy-otvetstvennosti> (дата обращения: 27.06.2019).

160. Словарь русского языка С. И. Ожегова [Электронный ресурс]. – <https://slovarozhegova.ru> // (дата обращения: 27.06.2019).

161. Постановление по делу об административном правонарушении от 14. декабря 2017 г. № 5-528/2017 // СПС «ПРАВО.РУ». URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/100826204/115134867/> (дата обращения: 18.11.2019).

162. Статистические данные Госавтоинспекции // [Электронный ресурс]. – URL: www.gibdd.ru/stat.

163. Путин В.В. Выступление на заседании Государственного совета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения, состоявшегося 26 июня 2019 года / [Электронный ресурс]. – <http://kremlin.ru/events/president/news/60825>.

164. Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета, утвержденный Президентом Российской Федерации 17 июля 2019 г.

№ Пр-1381ГС / [Электронный ресурс]. – <http://www.kremlin.ru/> по состоянию на 19.07.2019.

165. Сведения за 2018 г. об административной практике ОВД / Форма 1-АП. М.: ГИАЦ МВД России. 2019.

166. Статистические данные Госавтоинспекции // [Электронный ресурс] URL: www.gibdd.ru/stat. (дата обращения: 13.02.2020).

167. Черняев С.Г. Штраф в системе административно-правового принуждения в свете законодательных новаций // Юридические науки // [Электронный ресурс] [https:// cyberleninka.ru](https://cyberleninka.ru) (дата обращения: 13.11.2019).

168. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // [Электронный ресурс] <http://static.government.ru> (по состоянию на 10.06.2019).

169. Проект Административного кодекса /Власть Советов. 1923. №4. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

170. Административный кодекс УССР 12 октября 1927 года (СУ УССР, 1927, № 63 - 65, ст. 240) [Электронный ресурс]. – [http://search.ligazakon.ua/ 1_doc2.tsf/link1/КР270014.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.tsf/link1/КР270014.html) (дата обращения: 13.11.2019).

171. Статистика от Госкомстата России, в рублях [Электронный ресурс]. – <https://yakapitalist.ru/finansy/zarplata-v-sssr/> (дата обращения: 13.11.2019).

172. Кодекс КР от 4 августа 1998 года № 114 «Кодекс об административной ответственности» <http://cbd.milejust.gov.kg/act/view/ru-ru/6/> (дата обращения: 27.06.2019).

173. Сведения за 2002 г. об административной практики органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). М.: ГИАЦ МВД РФ. 2003.

174. Сведения за 2003 г. об административной практики органов внутренних дел. Форма 1-АП (577). М.: ГИАЦ МВД РФ. 2004

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|------------|
| Введение | 4 |
| Глава 1. Административный штраф в системе административных наказаний | 8 |
| 1.1. Эволюция представлений об административном штрафе..... | 8 |
| 1.2. Понятие административного штрафа как вида административного наказания. Размер как существенная характеристика административного штрафа..... | 18 |
| 1.3. Роль административного штрафа в современной административной политике..... | 35 |
| Глава 2. Правовое регулирование административного штрафа | 44 |
| 2.1. Формирование законодательства об административных штрафах..... | 44 |
| 2.2. Нормативная основа административного штрафа в России..... | 60 |
| 2.3. Акты применения административного штрафа..... | 85 |
| Глава 3. Правоприменительные проблемы административного штрафа | 101 |
| 3.1. Общие правила назначения административного штрафа. Проблема выбора оптимального размера административного штрафа..... | 101 |
| 3.2. Упрощенный порядок применения административного штрафа..... | 134 |
| 3.3. Исполнение постановлений о наложении административного штрафа..... | 164 |
| Список использованных источников..... | 177 |
| Оглавление..... | 195 |