

© Чапурко Т.М., Ламонов Е.В., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

УДК 342.9

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Т.М. Чапурко, Е.В. Ламонов

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина
392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Интернациональная, 33

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

Аннотация. Обращено внимание на необходимость совершенствования действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации в целях обеспечения единства и системного подхода правового регулирования административно-деликтной ответственности, совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях. Авторами предложено за совершение ряда административных правонарушений снизить возраст привлечения к административной ответственности, а именно – установить возрастной срок для привлечения лица к административной ответственности по достижению им 14 лет. Авторы считают целесообразным учитывать особенности возрастного развития несовершеннолетних, а именно – в случае установления возраста привлечения к административной ответственности с 14 лет необходимо предусмотреть особенности привлечения к данной ответственности этих лиц: установление ответственности только по определенным категориям дел, рассмотрение дел в отношении этих лиц судом и с обязательным участием адвоката и законного представителя. Предложено установить административную ответственность за покушение на совершение административного правонарушения и на соучастие в его совершении, а также установить случаи обязательного участия защитника в производстве по делам об административных правонарушениях и оказания бесплатной юридической помощи.

Ключевые слова: кодекс об административных правонарушениях; совершенствование; ответственность; назначение наказания; возраст; несовершеннолетние; юридическая помощь

Важную роль в обеспечении охраны прав и свобод граждан, интересов юридических лиц, общественного порядка и общественной безопасности, правопорядка в других областях жизнедеятельности общества выполняет, наряду с другими видами юридической ответственности,

законодательство об административных правонарушениях. Об этом свидетельствует и статистика количества привлеченных лиц к данному виду ответственности.

Так, в 2018 г. в Российской Федерации было рассмотрено 7055780 дел об административных правонарушениях¹. В Тамбовской области за аналогичный период рассмотрено районными судами 6374 дела об административных правонарушениях и мировыми судьями – 52493 подобных дела². Данная статистика свидетельствует о значительном количестве граждан, совершающих административные правонарушения, что требует, на наш взгляд, особого внимания в плане совершенствования административно-деликтного законодательства и практики его применения.

Вместе с тем за 17-летний период своего действия в КоАП РФ уже внесено свыше 4800 изменений. «Последствия «поправочного бума», – по мнению М.С. Студениной, – привели к тому, что действующий КоАП РФ во многом утратил единство правового регулирования и стал требовать не просто косметического ремонта, а существенной модернизации» [1, с. 35].

Потребность обеспечения единства и системного подхода правового регулирования административно-деликтной ответственности, совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях, научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики применения КоАП РФ стала результатом принятия Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленной межведомственной рабочей группой, образованной во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева, и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р, которая была опубликована 10 июня 2019 г.³.

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 г. // Судебный департамент при ВС РФ. URL: <https://www.cdep.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

² Сводные статистические данные о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административной ответственности за 12 месяцев 2018 г. URL: <http://usdtambov.ru> (дата обращения: 15.09.2019).

³ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, подготовленная межведомственной рабочей группой, образованной во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Медведева и в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.04.2019 № 631-р. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 15.10.2019).

Не вдаваясь в полемику по вопросу необходимости принятия нового КоАП РФ, а также относительно содержательной стороны Концепции новой редакции данного Кодекса, в которой сформулированные предложения о реформе административно-деликтного права, по мнению профессора Ю.Н. Старилова, «выглядят основательно не подготовленными, фрагментарными и несистемными» [2], мы высажем ряд предложений, которые, на наш взгляд, требуют своего анализа и обсуждения в ходе модернизации законодательства об административных правонарушениях.

Так, большую озабоченность государства и общества вызывает совершение несовершеннолетними различных административных правонарушений, ибо совершение подростками административных деликтов порой перерастает в учинение ими уголовно-наказуемых деяний, чем ухудшает криминогенную обстановку. По действующему КоАП РФ (статья 2.3), административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет⁴. В то же время многочисленные аналогичные правонарушения совершают и подростки в возрасте от 14 до 16 лет. И не всегда применяемые к этим правонарушителям меры воспитательного воздействия достигают желаемого результата по их исправлению, что влечет формирование у них представления о безнаказанности за совершаемые деяния и неуважительного отношения к соблюдению правопорядка, рецидив совершения правонарушений, а отсюда страдает и превентивная функция административной ответственности.

На наш взгляд, такие составы административных правонарушений, как, например, мелкое хулиганство, мелкое хищение вполне очевидны, и подростки в силу своего физиологического и психического развития должны осознавать и понимать их опасность и противоправность, последствия своих поступков и руководить ими уже в 14–15 лет.

В связи с этим полагаем возможным установление возрастного срока для привлечения лица к административной ответственности по достижению им 14 лет. Данная возможность поддерживается как в научных публикациях [3], так находит и свою практическую реализацию в законодательстве об административных правонарушениях Республи-

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 04.11.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

ки Беларусь⁵. Так, статья 4.3 Кодекса об административных правонарушениях данного государства предусматривает наступление административной ответственности за совершение ряда административных правонарушений с 14 до 16 лет (за умышленное причинение телесного повреждения; мелкое хищение; умышленное уничтожение или повреждение имущества; мелкое хулиганство и др.).

Вместе с тем, учитывая особенность возрастного развития несовершеннолетних, считаем в случае установления возраста привлечения к административной ответственности с 14 лет, необходимо предусмотреть следующие особенности привлечения к данной ответственности этих лиц.

Во-первых, полагаем установление административной ответственности не за все категории дел, а лишь за те, которые представляют наибольшую опасность, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, в области охраны собственности, наносящие вред как самим подросткам, так и другим лицам, например, мелкое хулиганство, мелкое хищение, незаконный оборот и потребление наркотических и психотропных веществ и ряд других.

Во-вторых, дела в отношении этих лиц должны рассматриваться судьями, специализирующимиися на рассмотрении таких дел.

В-третьих, дела об административных правонарушениях в отношении лиц, не достигших 16 лет, должны рассматриваться с обязательным участием адвоката и законных представителей, в отличие от действующего ныне правила, предусмотренного частью 5 статьи 25.3 КоАП РФ, по которому обязательное присутствие законного представителя не обязательно, а лишь по усмотрению судьи, должностного лица, рассматривающих дело, которые вправе признать обязательным присутствие законного представителя.

В-четвертых, на наш взгляд, в целях использования мер воспитательного характера, которые, возможно, будут достаточными для исправления и дальнейшего не совершения лицом административных правонарушений, предусмотреть административную ответственность несовершеннолетних в возрасте от 14 до 16 лет лишь за повторные аналогичные правонарушения.

Кроме того, если лицо, достигшее 14-летнего возраста, вследствие отставания в умственном развитии, не связанного с психическим рас-

⁵ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 20.10.2019).

стройством (слабоумие), не способно было во время совершения административного деликта осознавать фактический характер и противоправность своих действий, оно не подлежит административной ответственности. Для чего в процессе рассмотрения таких дел следует назначать психолого-психиатрическую экспертизу.

Действующий КоАП РФ предусматривает административную ответственность лишь за совершение оконченных правонарушений. На наш взгляд, при подготовке проекта нового КоАП следует предусмотреть включение в него возможности привлечения к административной ответственности также и за покушение на их совершение, а также за соучастие в совершении правонарушений. Отсутствие в настоящее время такой ответственности влечет нарушение принципа неотвратимости наказания, например, при совершении мелкого хищения, когда лицо не могло распорядиться похищенным имуществом по причине, от него не зависящей; при подстрекательстве лица к совершению этого хищения. А такая безнаказанность формирует в сознании подростков неуважительное отношение к закону и провоцирует на совершение ими новых административных правонарушений, а нередко и уголовно-наказуемых деяний.

Полагаем в целях индивидуализации наказания необходимо при обсуждении проекта нового законопроекта об административных правонарушениях рассмотреть вопрос и о включении в него правовой нормы, предоставляющей возможность при наличии исключительных обстоятельств назначить административное наказание ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей, или назначить более мягкий вид наказания, чем предусмотрено соответствующей статьей, так как действующий КоАП РФ (часть 2.2 статьи 4.1) предоставляет такую возможность только в отношении наказания в виде штрафа.

Немаловажным вопросом в производстве по делам об административных правонарушениях является обеспечение конституционной гарантии каждому права на получение квалифицированной юридической помощи, а в случаях, предусмотренных законом, оказание бесплатной юридической помощи [4].

Уголовно-процессуальное законодательство (статья 51) предусматривает случаи, когда участие защитника в уголовном производстве обязательно, и обязанность дознавателя, следователя или суда в этих случаях – обеспечить защитника.

Однако действующий КоАП РФ, несмотря на то, что наказания, назначаемые за совершение административных правонарушений, серьезно затрагивают права и свободы граждан, в том числе в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества (административный арест) до 30 суток, не содержат правовые нормы об обязательном участии защитника в административно-юрисдикционном производстве, а также возможность бесплатного оказания юридической помощи лицам, привлекаемым к административной ответственности [5].

Статья 25.5 КоАП РФ лишь предусматривает, что для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему – представитель. Исходя из содержания приведенной правовой нормы, можно сделать вывод, что участие адвоката (защитника) в административно-юрисдикционном процессе может быть возможным лишь благодаря личной инициативе лица, в отношении которого рассматривается дело об административном правонарушении, потерпевшего, которые для оказания юридической помощи должны сами пригласить адвокатов, оплатив их услуги [5].

Поэтому считаем необходимым закрепить в новом КоАП РФ правовую норму, которая предусматривала бы обязательное участие защитника в производстве по делу об административных правонарушениях в следующих случаях, если:

- лицо, привлекаемое к административной ответственности, является несовершеннолетним;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, в силу физических или психических недостатков не может самостоятельно осуществлять свое право на защиту;
- лицо, привлекаемое к административной ответственности, не владеет языком, на котором ведется производство.

Следует также дополнить статью 3 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»⁶ положением об оказании бесплатной юридической помощи в предусмотренных КоАП случаях обязательного участия защитника при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

⁶ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ (ред. от 26.07.2019) // С3 РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

Это позволит обеспечить лицам, которым в силу своего состояния здоровья, возраста или незнания языка делопроизводства затруднительно самостоятельно осуществлять защиту своих прав и интересов, квалифицируемую юридическую помощь.

Возможно, изложенные нами в настоящей статье предложения по новой редакции КоАП РФ являются небесспорными. В то же время замечания, которые поступят в ходе их обсуждения, будут способствовать дальнейшему совершенствованию административно-деликтного законодательства.

Список литературы

1. Студеникина М.С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 34-37.
2. Старилов Ю.Н. Почему так важно не спешить с реформой КоАП РФ? // Закон.ру. Комментарий для журнала «Закон». URL: https://zakon.ru/blog/2019/07/30/porchemu_tak_vazhno_ne_speshit_s_reformoj_koap_komentarij_dlya_zhurnala_zakon (дата обращения: 12.10.2019).
3. Аристов Е.В., Фахрутдинов Г.Г. Совершенствование законодательного регулирования административной ответственности несовершеннолетних // NB: Административное право и практика администрирования. 2018. № 2. С. 25-30.
4. Антонова Л.Б., Полякова Н.В. Проблемы административной ответственности несовершеннолетних // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 1. С. 166-171.
5. Ламонов Е.В. Законопроект кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: некоторые замечания и предложения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 4 (27). С. 221-232.

Поступила в редакцию 11.11.2019 г.

Поступила после рецензирования 18.11.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Чапурко Татьяна Михайловна – кандидат юридических наук, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

Ламонов Евгений Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права. Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospopravo@yandex.ru

Для цитирования

Чапурко Т.М., Ламонов Е.В. Некоторые предложения по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 564-572. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572

SOME PROPOSALS FOR IMPROVING THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

T.M. Chapurko, E.V. Lamonov

Derzhavin Tambov State University

33 Internatsionalnaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

Abstract. We draw attention to the need of improving the current Code of Administrative Offences of the Russian Federation in order to ensure the unity and systematic approach of legal regulation of administrative and tort liability, improving the procedure for consideration of cases of administrative offences. We propose to reduce the age of bringing to administrative responsibility for committing a number of administrative offenses, namely – to set the age limit for bringing a person to administrative responsibility upon reaching 14 years. We consider it appropriate to count the peculiarities of the age of the minor, namely, in the case of determining the age of bringing to administrative responsibility since the age of 14 years, should provide specific procedures for bringing to the responsibility of these individuals: establishment of responsibility only on certain categories of cases the cases against these persons by the court with mandatory participation of a lawyer and legal representative. It is offered to establish administrative responsibility for attempt on commission of an administrative offense and on complicity in its commission, and also to establish cases of obligatory participation of the defendant in proceedings on administrative offenses and rendering free legal support.

Keywords: code of administrative offences; improvement; responsibility; assignment of punishment; age; minors; legal support

References

1. Studenikina M.S. Dva zakonoprojekta novoy kodifikatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniakh: osnovnyye novel'nosti i ikh predvaritel'naya otsenka [Two bills of new codification of administrative offence legislation: main novelties and their preliminary assessment]. *Administrativnoye pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2017, no. 9, pp. 34-37. (In Russian).

2. Starilov Y.N. Pochemu tak vazhno ne speshit' s reformoy KoAP RF? [Why is it so important not to rush with the reform of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation?]. *Zakon Ru. Kommentariy dlya zhurnala «Zakon»* [Zakon.ru. Commentary for the Journal “Law”]. (In Russian). Available at: https://zakon.ru/blog/2019/07/30/pochemu_tak_vazhno_ne_speshit_s_reformoj_koap_komentarij_dlya_zhurnala_zakon (accessed 12.10.2019).
3. Aristov E.V., Fakhrutdinov G.G. Sovershenstvovaniye zakonodatel'nogo regulirovaniya administrativnoy otvetstvennosti nesovershennoletnikh [Improving the legal regulation of administrative responsibility of minors]. *NB: Administrativnoye pravo i praktika administrirovaniya – NB: Administrative Law and Administration Practice*, 2018, no. 2, pp. 25-30. (In Russian).
4. Antonova L.B., Polyakova N.V. Problemy administrativnoy otvetstvennosti nesovershennoletnikh [Problems of administrative responsibility of minors]. *Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii – Vestnik of Voronezh Institute of the Ministry of Interior of Russia*, 2016, no. 1, pp. 166-171. (In Russian).
5. Lamonov E.V. Zakonoprojekt kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: nekotoryye zamechaniya i predlozheniya [The draft law of the Code of Administrative Offences in the Russian Federation: some remarks and suggestions]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2016, no. 4 (27), pp. 221-232. (In Russian).

Received 11 November 2019

Reviewed 18 November 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Chapurko Tatyana Mikhailovna – Candidate of Jurisprudence, Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of Constitutional and International Law Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9015-346X>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

Lamonov Evgeny Vladimirovich – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Head of Constitutional and International Law Department. Derzhavin Tambov State University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9175-9239>, e-mail: ipgospravo@yandex.ru

For citation

Chapurko T.M., Lamonov E.V. Nekotorye predlozheniya po sovershenstvovaniyu zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Some proposals for improving the legislation on administrative offences]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 564-572. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-564-572 (In Russian, Abstr. in Engl.)