

---

# КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LAW

УДК 342.9

О.Л.Казанцева

*Алтайский государственный университет, Барнаул, Россия  
(E-mail: verwaltung@mail.ru)*

## **Актуальные вопросы административной ответственности по законодательству Российской Федерации и Республики Казахстан**

С 1 января 2015 г. в Республике Казахстан вступил в силу новый Кодекс об административных правонарушениях. Этому важному событию предшествовала большая и сложная совместная работа законодателя и практиков. В связи с проводимой в Российской Федерации реформой законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности в научной статье исследованы актуальные вопросы административной ответственности в России и Казахстане, проведен сравнительно-правовой анализ норм действующих Кодекса Российской Федерации и Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, а также дана оценка проекту нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Принятие нового Кодекса об административных правонарушениях в России — значимое юридическое событие 2016 г. В связи с этим представляется актуальным и своевременным исследование опыта Республики Казахстан в части правового регулирования института административной ответственности при подготовке проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

*Ключевые слова:* административная ответственность, законодательство, органы государственной власти, правовое регулирование, Республика Казахстан, Российская Федерация.

Основными актами, регламентирующими порядок привлечения к административной ответственности, являются в Российской Федерации (РФ) — Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [1] и в Республике Казахстан (РК) — Кодекс РК об административных правонарушениях (далее — КоАП РК) [2].

5 июля 2014 г. был подписан новый для Республики Казахстан КоАП, вступивший в силу с 1 января 2015 г. Причиной для обновления законодательства об административной ответственности в Республике Казахстан послужила чрезмерная репрессивность административных взысканий, а также принятие новой редакции Уголовного кодекса.

В настоящее время в Российской Федерации ведется активная работа по разработке нового КоАП РФ, предполагающая существенные преобразования института административной ответственности в России. Принятие нового КоАП РФ называют важнейшим юридическим событием 2016 г. Следует отметить, что в последнее время государство ставит перед собой глобальные задачи, и в Российской Федерации проходит череда реформ. В частности, в 2015 г. принят Кодекс административного судопроизводства РФ, регламентирующий порядок рассмотрения административных дел [3].

Основанием для разработки нового проекта КоАП РФ послужило его несоответствие современным реалиям жизни, сложность его применения в практической деятельности органов власти и их должностных лиц ввиду многочисленных изменений и дополнений.

Безусловно, с момента принятия в 2001 г. КоАП РФ он претерпел множественные изменения и дополнения, но, несмотря на это, уже сложилась определенная практика его применения, сформировался слаженный механизм взаимодействия органов власти и их должностных лиц по вопросам при-

влечения к административной ответственности. Учитывая, что более 60 органов власти, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, граждане Российской Федерации и пребывающие на ее территории лица задействованы в реализации норм КоАП РФ, то принятие нового нормативного правового акта потребует наработку уже иной практики, а также повлечет за собой необходимость обучения органов власти работе в новых условиях, что потребует соответствующего финансирования из государственного бюджета.

Помимо постоянных изменений, усложняют применение действующего КоАП РФ и ряд других проблем. К ним можно отнести следующие: неурегулированность особенностей привлечения к административной ответственности несовершеннолетних лиц, неопределенность в правовом статусе комиссий по делам несовершеннолетних и административных комиссий, рассматривающих дела об административных правонарушениях, отсутствие четких требований к протоколам об административных правонарушениях и внесению в них изменений, отсутствие регламентации особенностей привлечения к ответственности юридических лиц различных организационных форм, их филиалов и ряд других.

Однако если принятый КоАП РК идет по пути смягчения административных взысканий, в том числе в отношении субъектов малого предпринимательства, то предложенный проект КоАП РФ N 957581-6 (далее — проект КоАП РФ), наоборот, существенно ужесточает санкции и вводит новые административные наказания, вплоть до ликвидации юридического лица [4]. В этой связи предлагается использовать накопленный опыт Республики Казахстан, как близкой нам Республики по духу административного законодательства и подходу к административной ответственности.

Совершенствовать КоАП РФ, конечно, нужно, и вопросы административной ответственности поднимались учеными-административистами в своих научных трудах. Так, предлагалось на законодательном уровне разрешить проблему соотношения компетенции Российской Федерации и ее субъектов как в области законодательного регулирования соответствующих общественных отношений, так и в области определения субъектов административной юрисдикции [5; 503, 6; 55]. Внимание уделялось тенденции ужесточения административных наказаний [7; 5], а также процессуальным вопросам привлечения к административной ответственности [8; 45, 9; 21, 10; 6, 11; 7]. Предложения по внесению изменений высказывались в научной литературе неоднократно, однако предложенный проект КоАП РФ эксперты (представители Генпрокуратуры, Верховного суда, Центробанка РФ, МВД, ФССП, Российского союза промышленников и предпринимателей), ряд ученых и практических работников оценили критично.

В России административное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. В целях закрепления полного перечня составов административных правонарушений в КоАП РФ необходимо исследовать законодательство об административной ответственности в субъектах РФ. Распространенные составы административных правонарушений следует включить в КоАП РФ (например, нарушение норм общественной нравственности, нарушение тишины и т.п.). Во-первых, это придаст им особую значимость, а во-вторых, это будет соответствовать конституционному принципу единства правового статуса человека.

Преимуществом КоАП РК является законодательное закрепление права каждого на получение в ходе административного производства квалифицированной юридической помощи, в том числе в некоторых случаях бесплатно (ст.20). В этой связи, учитывая существенное увеличение размера административных штрафов в Российской Федерации, представляется аргументированным включение аналогичной нормы в проект нового КоАП РФ, обеспечив лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, представителя со стороны и за счет государства.

Согласно проекту КоАП РФ предлагается ввести категории административных правонарушений: грубые, значительные и менее значительные. По смыслу законопроекта такая классификация административных правонарушений используется при определении возможности освобождения от административной ответственности при малозначительности, при примирении с потерпевшим или при деятельном раскаянии. На наш взгляд, деление административных правонарушений на категории не имеет существенной практической значимости и загромождает правовой акт. КоАП РК тоже не подразделяет административные правонарушения на категории, но при этом не теряет своей значимости.

В отличие от КоАП РК и действующего КоАП РФ проект КоАП РФ дает определения длящегося и продолжаемого административного правонарушения. Это несомненное преимущество проекта,

однако предлагаемые определения длящегося и продолжаемого правонарушения не позволяют четко разграничить их на практике, а следовательно, их легальное закрепление не решит возникающих на практике проблем.

КоАП РФ и КоАП РК закрепляют ряд принципов, на которых строится законодательство об административной ответственности, например, принцип равенства граждан перед законом и судом. В проекте КоАП РФ наряду с провозглашением данного принципа предусматриваются исключения из него и отдельным должностным лицам предоставляются иммунитеты, что в целом уже не позволяет говорить о равенстве граждан перед законом и судом, что считается недостатком законопроекта.

В проекте КоАП РФ закрепляется принцип состязательности, который не раскрывается в полной мере, что не позволяет сформулировать вывод о его практической значимости в случаях рассмотрения дела об административном правонарушении не судом, а иным уполномоченным органом.

Согласно принципу вины лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Статья 11 КоАП РК предусматривает принцип вины, но раскрывает его только применительно к физическому лицу, при этом отражаются две формы вины (умысел и неосторожность). КоАП РФ содержит определение вины юридического лица. В проекте КоАП РФ дается следующее определение вины юридического лица: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». Исходя из буквального толкования правовых положений о вине юридического лица, можно сделать вывод о том, что на практике очень сложно юридическому лицу будет доказать свою невиновность, в связи с чем требуется еще совершенствовать данную норму.

Проектом КоАП РФ дополнительно к уже имеющимся вводятся новые виды административных наказаний, такие как исправительные работы; административный запрет на посещение публичных, официальных спортивных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров; ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Под исправительными работами понимается удержание из заработной платы лица, привлеченного к административной ответственности, в доход бюджета в соответствии с бюджетным законодательством РФ денежных средств. В этой связи не совсем четко определяется, в чем именно заключаются исправительные работы, по сути, удержание денежных средств из заработной платы нарушителя больше напоминает природу административного штрафа как самостоятельно закрепленного вида административного наказания.

Административное наказание в виде административного запрета на посещение публичных, официальных, спортивных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест. Посещение публичных мероприятий, присутствие в определенных местах представляется заранее неисполнимым, поскольку не закреплен механизм исполнения данного вида административного наказания, которое должно быть неотвратимым.

Ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя как административное наказание представляется также не совсем оправданным, поскольку как таковым наказанием за административное правонарушение являться не будет, учитывая, что юридическое лицо может быть создано вновь.

Такие виды административных наказаний отсутствуют в КоАП РК, однако закрепляются иные административные взыскания: лишение разрешения либо приостановление его действия, а также исключение из реестра и приостановление или запрещение деятельности или отдельных ее видов (ст.ст. 47, 48). В целях введения новых административных наказаний в КоАП РФ нужно исследовать административные взыскания, предусмотренные КоАП РК, и возможность их применения в РФ. Примечательным в КоАП РК является то, что к лицу, совершившему административное правонарушение, в целях предупреждения совершения этим лицом новых правонарушений могут применяться меры административно-правового воздействия: 1) проверка знаний правил дорожного движения; 2) установление особых требований к поведению правонарушителя. Подобные меры можно адаптировать и к российским реалиям (ст.ст. 52–54).

Что касается субъектов административной ответственности, то в новом КоАП РФ хотелось бы видеть нормы об особенностях административной ответственности несовершеннолетних и порядке ее

применения, поскольку эта категория граждан в силу возраста и возникающих проблем при их социальной адаптации склонна к совершению административных правонарушений. Снижение возраста административной ответственности предполагало включение административных наказаний для несовершеннолетних, достигших возраста 14 лет, однако они не нашли своего отражения в проекте КоАП РФ.

В КоАП РК целая глава 9 посвящена административной ответственности несовершеннолетних, в которой отражаются особенности применения административных взысканий к несовершеннолетним, порядок наложения административных взысканий на несовершеннолетнего, освобождения несовершеннолетних от административной ответственности и административного взыскания, а также раскрываются меры воспитательного воздействия, которые могут быть применены к несовершеннолетним. Представляется, что именно такой подход должен быть учтен и российским законодателем.

Кроме того, отдельные статьи КоАП РК посвящены административной ответственности частных нотариусов, частных судебных исполнителей, адвокатов, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (в том числе структурных подразделений (филиалов и представительств)) (ст.ст. 33, 34), что является несомненным преимуществом кодекса.

Особенностью проекта КоАП РФ является то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделенные статусом юридического лица, не подлежат административной ответственности (ст. 3.8). На наш взгляд, это является позитивным моментом, но вместе с тем особенности административной ответственности иных юридических лиц не предусматриваются.

Статья 741 КоАП РК предусматривает обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Аналогичная норма закреплена и в действующем КоАП РФ (ст. 24.5). Однако проект нового КоАП РФ такой формулировки уже не содержит, но вводит новые обстоятельства освобождения от административной ответственности (деятельное раскаяние, примирение с потерпевшим, установление факта злоупотребления своими правами потерпевшим). В этой связи хотелось бы отметить, что неоднозначность в юридических терминах порождает некоторые противоречия в основаниях прекращения производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение (ст. 42.20) и освобождении от исполнения административного наказания (ст. 48.6.).

В соответствии со ст. 62 КоАП РК срок давности привлечения к административной ответственности составляет два месяца со дня совершения административного правонарушения, а за совершение административного правонарушения в области окружающей среды, а также за нарушение законодательства Республики Казахстан о реабилитации и банкротстве — по истечении одного года со дня его совершения, кроме случаев, предусмотренных КоАП РК.

Увеличение срока давности привлечения к административной ответственности согласно проекту КоАП РФ до 1 года имеет как положительные (сохраняется все это время возможность привлечь правонарушителя к ответственности), так и отрицательные черты (расхолаживает органы власти по выявлению и раскрытию правонарушений).

В проекте КоАП РФ отсутствуют юридические последствия истечения срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административной ответственности. Статья 61 КоАП РК также их не регламентирует. Однако это представляется важным. Если лицо понесло административное наказание, то уже не должно рассматриваться как лицо, привлекаемое к административной ответственности. Вместе с тем на практике выходит все иначе. Лицо, хотя бы единожды подвергшееся административной ответственности, будет иметь сохранившуюся за ним «историю», поскольку в базах правоохранительных органов эта информация сохраняется.

Что касается самого производства по делам об административных правонарушениях, то ст. 740 КоАП РК закрепила право лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, заявлять ходатайства в письменном виде либо в форме электронного документа, удостоверенного электронной цифровой подписью, которые подлежат немедленному рассмотрению. В проекте КоАП РФ наряду с письменной формой ходатайства предусматривается устная форма. При отклонении ходатайства суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выносят определение. Однако на практике в случае, если определение не выносится, лицу, заявившему устное ходатайство, практически невозможно доказать факт его заявления.

Анализ обеспечительных мер производства по делам об административных правонарушениях, содержащихся в КоАП РФ и КоАП РК, показал в целом их сходство. Проект же КоАП РФ вводит еще

одну обеспечительную меру — обязательство о явке, которое дается в письменной форме и представляет взятое на себя обязательство перед органом, рассматривающим дело, своевременно являться по вызовам. Расширение обеспечительных мер в целом оценивается положительно, однако для того, чтобы они реально работали, необходимо подробно и четко их урегулировать в проекте КоАП РФ.

Преимуществом проекта КоАП РФ является подробная регламентация правил оформления доверенности представителя. Это избавит граждан от проблем, возникающих при оформлении доверенностей. В действующем КоАП РФ содержится указание на то, что полномочия лица, оказывающего юридическую помощь, удостоверяются доверенностью, «оформленной в соответствии с законом» (ст.25.5), что порождало ряд сложностей на практике. КоАП РК детально не регламентирует оформление полномочий представителя, что можно считать упущением законодателя.

Это только небольшая часть спорных вопросов, касающаяся содержательной части проекта КоАП РФ. Предложенный альтернативный проект КоАП РФ N 917598-6 тоже нуждается в существенной доработке [12].

В целом, конечно же, КоАП РФ и КоАП РК — это важнейшие акты, затрагивающие широкий круг общественных отношений в различных сферах государственного управления. Разработка данных актов требует глубокого знания специфики законодательства об административной ответственности, а также комплексного исследования проблем практического применения института административной ответственности.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что разработка концепции, юридической терминологии, закрепление особенностей привлечения к административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях в новом КоАП РФ должны учитывать уже имеющуюся практику применения действующего КоАП РФ, ее проблемы и тенденции. Новый КоАП РФ должен дать внятные ответы на вопросы, возникающие в правоприменительной деятельности судей, полицейских, членов административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и других органов власти и должностных лиц, а не породить новые вопросы и проблемы.

Принятие нового КоАП РФ — шаг очень важный, потому должен быть взвешенным и тщательно продуманным. Важно, чтобы новый КоАП РФ был актом работающим, не оторванным от практики.

#### Список литературы

- 1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (часть I). — Ст. 1.
- 2 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 22.01.2016 г.). — [ЭП]. Режим доступа: URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577399](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399)
- 3 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. N 21-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 10. — С. 1391.
- 4 Проект Федерального закона N 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Консультант плюс», 2016.
- 5 Студеникина М.С. Разграничение предметов ведения Федерации и субъектов Федерации в области законодательства об административных правонарушениях // Материалы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Конституции РФ. — М.: МГЮА, 2009. — С. 499–506.
- 6 Студеникина М.С. Процесс модернизации КоАП РФ: оценка некоторых новелл КоАП РФ // Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях: материальный и процессуальный аспекты. — М.: МГЮА, 2012. — С. 52–61.
- 7 Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. — 2009. — № 5. — С. 5–12.
- 8 Якимов А.Ю. Формы, содержание и статус решений процессуального характера, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (по материалам Верховного Суда Российской Федерации) / А.Ю. Якимов // Государство и право. — 2012. — № 2. — С. 42–49.
- 9 Якимов А.Ю. Формы, содержание и статус решений по существу дела, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях (по материалам Верховного Суда Российской Федерации) // Государство и право. — 2012. — № 5. — С. 17–26.
- 10 Якимов А.Ю. Решения, принимаемые в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которые могут быть обжалованы и опротестованы // Административное право и процесс. — 2012. — № 6. — С. 2–7.
- 11 Якимов А.Ю. Обжалование и опротестование решений, принимаемых в рамках производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. — 2012. — № 12. — С. 5–11.
- 12 Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях N 917598-6 // СПС «Консультант плюс», 2016.

О.Л.Казанцева

## Қазақстан Республикасы және Ресей Федерациясы заңнамасы бойынша әкімшілік жауапкершіліктің көкейкесті мәселелері

2015 жылдың 1 қаңтарынан бастап Қазақстан Республикасында жаңа Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы кодекс заңды күшіне енді. Мұндай маңызды оқиғаның алдында заңшығарушы мен тәжірибе мамандарының бірлескен үлкен және күрделі жұмыстары атқарылған еді. Мақалада Ресей Федерациясында әкімшілік құқық бұзушылық туралы заңнама мен әкімшілік жауапкершілік реформасының жүргізілуіне байланысты Ресей мен Қазақстандағы әкімшілік жауапкершіліктің өзекті мәселелері зерттелді, қолданыстағы Ресей Федерациясының Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы кодексінің және Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы кодексінің нормаларына салыстырмалы-құқықтық талдау жүргізілді, сонымен қатар Ресей Федерациясының Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы жаңа кодексінің жобасына баға берілді. Ресейде Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы жаңа кодексін қабылдау — 2016 жылдағы атаулы оқиға. Осыған орай Ресей Федерациясының Әкімшілік құқық бұзушылықтар туралы жаңа кодексінің жобасын әзірлеу барысында әкімшілік жауапкершілік институтын құқықтық реттеуге қатысты Қазақстан Республикасының тәжірибесін зерттеу өзекті және дер кезінде қарастырылып отырған мәселе болып табылады.

O.L.Kazantseva

## Topical Issues of Administrative Responsibility by the Legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan

Since January 1, 2015 in the Republic of Kazakhstan the new Code of Administrative Offences has come into force. This important event was preceded by big and difficult collaboration of the legislator and practitioners. Due to the reform of the legislation on administrative offenses and administrative responsibility which is carried out in the Russian Federation in the scientific article topical issues of administrative responsibility in Russia and Kazakhstan are investigated, the comparative and legal analysis of standards of the existing Code of the Russian Federation on administrative offenses and the Code of the Republic of Kazakhstan about administrative offenses is carried out, and also the assessment is given to the draft of the new Code of the Russian Federation about administrative offenses. Adoption of the new Code of Administrative Offences in Russia — a significant legal event of 2016. In this connection, research of experience of the Republic of Kazakhstan regarding legal regulation of institute of administrative responsibility by preparation of the draft of the new Code of the Russian Federation about administrative offenses is represented actual and timely.

### References

- 1 *The Russian Federation official gazette*, 2002, 1 (part I), Art. 1.
- 2 The code of the Republic of Kazakhstan about administrative offenses of July 5. 2014 No. 235-V (with amendments and additions as of 22/01/2016), [ER]. Access mode: URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31577399](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399)
- 3 *The Russian Federation official gazette*, 2015, 10, art. 1391.
- 4 *Legal reference system «Consultant plus»*, 2016.
- 5 Studenikina M.S. *Materials of the international scientific and practical conference devoted to the 15 anniversary of the Constitution of the Russian Federation*, Moscow: MSLA, 2009, p. 499–506.
- 6 Studenikina M.S. *Actual problems of the legislation on administrative offenses: material and procedural aspects*, Moscow: MSLA, 2012, p. 52–61.
- 7 Salishcheva N.G. *Administrative law and process*, 2009, 5, p. 5–12.
- 8 Yakimov A.Yu. *The State and law*, 2012, 2, p. 42–49.
- 9 Yakimov A.Yu. *The State and law*, 2012, 5, p. 17–26.
- 10 Yakimov A.Yu. *Administrative law and process*, 2012, 6, p. 2–7.
- 11 Yakimov A.Yu. *Administrative law and process*, 2012, 12, p. 5–11.
- 12 *Legal reference system «The consultant plus»*, 2016.