

СТРОГОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

Д. С. Андреев

*Сибирский государственный университет науки
и технологий имени академика М. Ф. Решетнева*

Поступила в редакцию 28 апреля 2018 г.

Аннотация: *предпринята попытка комплексного анализа строгости административных наказаний. Обеспечение строгости административного наказания рассматривается в контексте принципа соразмерности, реализуемого на законодательном и правоприменительном уровнях. Отдельное внимание уделяется дискуссии о существовании так называемой «лестницы» административных наказаний. В заключение ставится вопрос о пределах законодательного усиления строгости административных наказаний и необходимости проведения системной политики в области борьбы с публично-правовыми правонарушениями, в том числе с учетом развития уголовного законодательства.*

Ключевые слова: *административное наказание, строгость, административно-деликтное право, соразмерность, «лестница» наказаний.*

Abstract: *the article attempts to analyze the strictness of administrative penalties in a complex manner. The severity level to be ensured administrative penalties is reviewed through the context of the principle of proportionality, employed at both the legislative and law-enforcement levels. Particular attention is paid to the doctrinal discussion as to possible existence of a so-called “ladder of administrative penalties”. In conclusion, the author questions the limits of increasing the strictness of administrative penalties by the legislator, arguing for the need of a more unified policy framework for combating public law offences, that should take into account developments in criminal legislation.*

Key words: *administrative penalty, strictness, administrative tort law, proportionality, ladder of penalties.*

1. Строгость как характеристика административного наказания. В ч. 1 ст. 3.2. Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) сказано, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Здесь законодатель не раскрывает, в чем заключается содержание административного наказания. В юридической литературе административное наказание определяется как установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, которая применяется к лицу, признанному виновным в совершении данного правонарушения, и заключается в лишении или ограничении его прав и свобод¹. На основе этого, в самом общем виде,

¹ См.: Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 175.

строгость административного наказания можно определить как такую его характеристику, которая показывает *что* (какие права лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения), *как* (способ) и *в какой степени* (объем или мера) *ограничиваются*. Иными словами, строгость раскрывает правоограничительный (карательный) потенциал административного наказания. Следует поддержать ученых, считающих, что вопросы строгости административного наказания, тесно связаны с познанием его сущности, а сама проблема административного наказания в значительной степени сводится к объему неблагоприятных последствий для правонарушителя².

Строгость административного наказания может быть рассмотрена в качественном и количественном аспектах. Качественный аспект заключается в определении видовой принадлежности административного наказания и зависит от того, какие права и как ограничиваются. В настоящее время в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ предусмотрено десять видов административных наказаний. Строгость данных наказаний качественно различна. Так, по своей строгости административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ) качественно отличается от административного ареста (ст. 3.8 КоАП РФ). При применении административного штрафа путем безвозмездного изъятия денежных средств ограничивается право собственности правонарушителя. В случае содержания нарушителя в условиях изоляции от общества при применении административного ареста ограничению подвергается его право на свободу и личную неприкосновенность. Иногда качественное различие строгости имеет место внутри наказаний одного вида. Так, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства ограничивает их право находиться в нашей стране. При этом оно может производиться путем контролируемого самостоятельно выезда иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации или путем принудительного и контролируемого перемещения указанных лиц через государственную границу РФ (ст. 3.10 КоАП РФ). Последний вариант выдворения является более строгим, так как может сопровождаться ограничением права на свободу и личную неприкосновенность иностранных граждан и лиц без гражданства³.

Количественный аспект заключается в определении того, каковы размеры административного наказания в рамках одного вида. К примеру, дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет (ч. 2 ст. 3.11 КоАП РФ). Очевидно, что строгость дисквалификации на срок один год и дисквалификации на два года будет различаться. Однако данное различие будет только количественным. Административными наказаниями, которые не имеют количественного измерения их строгости, являются предупреждение, выражающееся в официальном порица-

² См.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве : современное осмысление и новые подходы. М., 2015. С. 163, 165.

³ См., например: Решение Московского городского суда от 18 марта 2016 г. по делу № 7-1393/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нии правонарушителя (ч. 1 ст. 3.4 КоАП РФ), и административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, о специфике которого говорилось выше.

Содержательная характеристика строгости административного наказания в единстве его качественной и количественной составляющих создает основу для сопоставления и определения строгости административных наказаний различных видов и размеров.

2. Строгость административного наказания и соразмерность как принцип административно-деликтного права. Принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за виновное деяние и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания⁴. Указанный принцип в равной мере относится к физическим и юридическим лицам и считается в российской правовой системе общепризнанным принципом права, нашедшим отражение в Конституции РФ⁵. По мнению Конституционного Суда РФ, уголовно-правовые и административно-правовые санкции, устанавливаемые в целях защиты конституционно значимых ценностей, должны определяться исходя из требования адекватности порождаемых ими последствий (в том числе для лица, в отношении которого они применяются) тому вреду, который причинен в результате противоправного деяния, с тем чтобы обеспечивались соразмерность мер уголовного и административного наказания совершенному правонарушению, а также баланс основных прав индивида и общего интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправных посягательств⁶.

⁴ По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3988.

⁵ По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края: постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2016 г. № 28-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.12.2016).

⁶ По делу о проверке конституционности положений статей 15, 1064 и 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, статьи 199.2 Уголовного кодекса Российской Федерации и части первой статьи 54 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Г. Ахмадеевой, С. И. Лысяка и А. Н. Сергеева: постановление Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2017 г. № 39-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

Применительно к административно-деликтному праву принцип соразмерности означает, что административное наказание должно соответствовать характеру и степени общественной вредности (опасности)⁷ административного правонарушения. В связи с этим строгость административного наказания играет важнейшую роль в процессе дифференциации административной ответственности и индивидуализации административного наказания.

В процессе *дифференциации административной ответственности*, носящем *абстрактный* характер и осуществляемом федеральным законодателем и законодателями субъектов РФ (*правотворческий аспект*), принимая, изменяя и отменяя нормы административно-деликтного права, законодательные органы должны обеспечивать соразмерность между характером и степенью общественной опасности административных правонарушений и строгостью тех административных наказаний, которые будут указаны в санкциях соответствующих норм в качестве мер ответственности за их совершение.

Дифференциация административной ответственности обеспечивается законодателем при конструировании составов административных правонарушений и санкций при помощи в том числе установления ответственности за совершение административных правонарушений в различных сферах общественной жизни и в рамках одной сферы общественной жизни; создания специальных норм права; указания в санкциях альтернативных наказаний, а также основных и дополнительных наказаний; установления разумного диапазона между минимальными и максимальными размерами наказаний.

В процессе *индивидуализации административного наказания*, который носит *конкретный* характер и осуществляется судьями, органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях (*правоприменительный аспект*), применяя нормы административно-деликтного права, субъекты адми-

⁷ В юридической науке идет дискуссия относительно материальной сущности административного правонарушения. Одни ученые полагают, что всем административным правонарушениям присуще свойство общественной вредности. Другие, напротив, придерживаются точки зрения о том, что административные правонарушения – это общественно опасные деяния. Наконец, третья группа авторов выступает за дуалистический подход, согласно которому существуют как общественно вредные, так и общественно опасные административные правонарушения (более подробно см., например: *Зырянов С. М.* Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // *Административное право и процесс.* 2017. № 6. С. 43–46 ; *Дерюга А. Н.* Общественная опасность – признак административного правонарушения? // *Журнал рос. права.* 2011. № 8. С. 48–55 ; *Попугаев Ю. И.* О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтивизации деяния // *Административное право и процесс.* 2014. № 1. С. 31–34). Рамки настоящей статьи не позволяют более подробно коснуться данного вопроса. В дальнейшем с целью унификации используемой терминологии для обозначения материальной сущности административных правонарушений будет использоваться термин «общественная опасность».

нистративной юрисдикции при назначении административного наказания обязаны учесть характер совершенного административного правонарушения, личность виновного (для физических лиц), его имущественное и финансовое (для юридических лиц) положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность (ч. 2–3 ст. 4.1 КоАП РФ), т. е. в конечном счете должны также обеспечивать соразмерность между характером и степенью общественной опасности совершенного административного правонарушения и строгостью назначенного административного наказания. В последние годы законодатель существенно расширил возможности субъектов административной юрисдикции в индивидуализации административных наказаний за счет таких инструментов, как возможность назначения наказания в виде штрафа ниже низшего предела (ч. 2.2, 2.3, 3.2, 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ) и замены субъектам малого и среднего предпринимательства наказания в виде штрафа предупреждением (ст. 4.1.1 КоАП РФ).

3. Строгость административного наказания и применение норм административно-деликтного права. Внимательный анализ КоАП РФ позволяет выделить следующие случаи, когда правильное применение законодательства об административных правонарушениях невозможно без ответа на вопрос, какое административное наказание является более, а какое – менее строгим.

Во-первых, *при решении вопроса о действии законодательства об административных правонарушениях во времени.* В соответствии с ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ закон, *смягчающий* административную ответственность за административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Закон, *отягчающий* административную ответственность за административное правонарушение обратной силы не имеет.

Во-вторых, *при назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности.* Так, в абзаце втором ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ закреплено правило о том, что административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, если *менее строгий* вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

В-третьих, *при назначении административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений.* Согласно ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) настоящего Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, пред-

усматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), *более строгого* административного наказания.

В-четвертых, *при вынесении решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении*. По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено решение об изменении постановления, если при этом *не усиливается* административное наказание (п. 2 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ). В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ, если потерпевшим по делу подана жалоба на *мягкость* примененного административного наказания, то по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть принято решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение *более строгого* административного наказания.

В-пятых, *при вынесении решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста*. Так, согласно п. 2 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ по результатам рассмотрения жалобы, протеста может быть принято решение об изменении постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста, если допущенные нарушения настоящего Кодекса и (или) закона субъекта РФ об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом *не усиливается* административное наказание.

Положения п. 2 ч. 1 ст. 30.7, п. 2 ч. 2 ст. 30.17 КоАП РФ устанавливают запрет на ухудшение положения лица, в отношении которого вынесено постановление (запрет поворота к худшему), субъектом, рассматривающим жалобу на постановление, и направлены на обеспечение права данного лица на обжалование постановления и решения по результатам рассмотрения жалобы⁸.

4. Строгость административного наказания и «лестница» административных наказаний. В соответствии с ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

⁸ См., например: *Тарибо Е. В.* Запрет поворота к худшему в судебной деятельности : на примере рассмотрения дел об административных правонарушениях // Вестник Омской юрид. академии. 2017. № 4. С. 116–121.

- лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Относительно толкования данного положения КоАП РФ в административно-правовой литературе существуют различные мнения. К примеру, Е. М. Жамбиева пишет, что расположение видов административных наказаний в ст. 3.2 КоАП РФ только в первом приближении напоминает «лестницу наказаний», а более детальный анализ показывает, что последовательность расположения некоторых видов наказаний не выдерживает критерия «тяжести наказания»⁹. По ее мнению, систему административных наказаний должно завершать самое тяжкое из них – административный арест (связан с ущемлением личной свободы субъекта административной ответственности), «в то время как ст. 3.2 КоАП РФ после административного ареста фиксирует довольно щадящие административные наказания: административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификацию, административное приостановление деятельности»¹⁰.

Аналогичное мнение высказывает М. С. Студеникина: «В отличие от УК РФ (ст. 44), в котором все наказания за преступления расположены в определенной последовательности – от менее тяжких к более тяжким, по расположению в перечне видов наказаний нельзя сделать вывод относительно оценки законодателем тяжести каждого из видов административных наказаний в их соотношении между собой»¹¹.

Д. Н. Бахрах, напротив, отмечает: «Подобно тому, как это сделано в уголовном и трудовом праве, в КоАП РФ перечень имеет определенную последовательность: сначала идут менее, а затем более суровые наказания. Иными словами, законодатель сконструировал своеобразную «лестницу наказаний», что, безусловно, будет учитываться и законодательными органами регионов, и многочисленными субъектами, которые уполномочены налагать такие санкции»¹². При этом он оговаривается о

⁹ См.: Жамбиева Е. М. Система административных наказаний и их классификация // Административное право и процесс. 2006. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

¹¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. М., 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹² См.: Бахрах Д. Н. Материально-правовые основы административной ответственности // Рассмотрение арбитражными судами дел об административных

том, что «лестница наказаний» выглядела бы более логично, если законодатель в ст. 3.2 КоАП РФ поставил бы дисквалификацию на шестую позицию¹³.

И. В. Максимов полагает, что законодатель расположил в ст. 3.2 КоАП РФ административные наказания в определенной последовательности, руководствуясь сравнительной суровостью наказаний, «которая обусловлена сравнительной ценностью и значимостью тех прав и свобод, ограничение которых является сутью карательного воздействия»¹⁴. Однако, на его взгляд, «законодатель, по-видимому, сам того не подозревая, нарушил избранный им же принцип построения перечня видов административных наказаний»¹⁵. Упорядочивая административные наказания от менее сурового к более суровому наказанию, И. В. Максимов предлагает после лишения специального права, предоставленного физическому лицу, последовательно расположить дисквалификацию, административное приостановление деятельности, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства и административный арест¹⁶.

Представляется, что, исходя из нынешней редакции ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, невозможно однозначно установить определенную логику законодателя в расположении административных наказаний. Необходимо начать с того, что в указанной норме перечислены наказания, применяемые как к юридическим, так и к физическим лицам, что приводит к отсутствию единых оснований для сравнения. Думается, что специфика правоограничительного воздействия административных наказаний на юридических и физических лиц различается. Поэтому и их строгость должна рассматриваться отдельно.

В этом плане следует признать, что административные наказания, которые могут быть назначены юридическим лицам, действительно расположены в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ в порядке возрастания их строгости. Данная позиция находит свое подтверждение в правоприменительной деятельности. Так, несмотря на «молчание» законодателя по данному вопросу, в практике арбитражных судов в целом сложился единообразный подход, согласно которому система административных наказаний, установленная ст. 3.2 КоАП РФ, построена законодателем путем расположения их от менее строгого к более строгому виду наказания, т. е. в порядке усиления мер ответственности¹⁷. Применительно к юридическим лицам

правонарушениях : комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / под общ. ред. Э. Н. Ренова. М., 2003. С. 48–49.

¹³ См.: Там же. С. 49.

¹⁴ Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 206.

¹⁵ Там же. С. 206.

¹⁶ См.: Там же. С. 207–208.

¹⁷ См., например: Постановления Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 января 2018 г. по делу № А12-36811/2017 ; Седьмого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2017 г. по делу № А67-7243/2016 ; Двадцата-

она начинается с предупреждения и заканчивается административным приостановлением деятельности. Административное приостановление деятельности – исключительная мера. Природа данного вида наказания заключается в том, что юридическое лицо лишается возможности осуществлять свою профильную деятельность, направленную на извлечение прибыли. В частности, исходя из этого, суды при рассмотрении вопроса об изменении вида назначенного наказания придерживаются того, что невозможно заменить штраф конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения¹⁸, дисквалификацией¹⁹ или административным приостановлением деятельности²⁰, так как это будет приводить к усилению строгости наказания.

В отношении административных наказаний, назначаемых физическим лицам, думается, что логика их расположения в порядке возрастания строгости законодателем не соблюдается. Самым строгим наказанием для физического лица является административный арест, который устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений (ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ). В то же время административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, дисквалификация, обязательные работы и административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения идут в перечне после него. Кроме того, при анализе последних изменений ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ видно, что законодатель, вводя новые виды административных наказаний для физических лиц, использует самый простой способ их юридико-технического изложения, располагая каждое новое наказание в списке последним, а не реализует при этом какой-то концептуальный замысел.

5. О пределах законодательного усиления строгости административных наказаний. В юридической литературе уже не раз отмечалось, что одной из тенденций развития современного российского адми-

того арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2017 г. по делу № А62-2709/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁸ См., например: Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 2 апреля 2013 г. по делу № А51-29505/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См., например: Постановления Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2015 г. по делу № А76-32478/2014 ; Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 марта 2015 г. по делу № А71-11380/2014 ; Второго арбитражного апелляционного суда от 16 апреля 2010 г. по делу № А29-410/2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См., например: Постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 3 марта 2016 г. по делу № А55-11271/2015 ; Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12 сентября 2014 г. по делу № А53-2637/2014 ; Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 июня 2016 г. по делу № А56-6639/2016 ; Седьмого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2016 г. по делу № А45-26682/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нистративно-деликтного права является постоянное усиление строгости административных наказаний²¹. Так, А. В. Кирин отмечает: «Таким образом, на примере административного ареста, традиционно граничащего с мерами уголовной ответственности по негативному воздействию на человеческую психику, а также по моральным и физическим страданиям, мы видим явную тенденцию «криминализации» административной ответственности за счет активно используемой и постоянно пополняющейся нормы КоАП РФ уголовной, по сути, меры административного принуждения. В сочетании же с расширяющимися с каждым годом примерами ужесточения других видов административных наказаний указанная тенденция не может не тревожить»²². К примеру, в первой редакции ст. 3.5 КоАП РФ, действующей с момента вступления кодекса в силу, т. е. с 1 июля 2002 г., содержалось общее правило о том, что размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда (далее – МРОТ), не может превышать 25 МРОТ, на должностных лиц – 50 МРОТ, на юридических лиц – 1000 МРОТ. Учитывая действующий на тот момент размер МРОТ²³, размер штрафа, налагаемого на граждан, не должен был превышать 2500 руб., на должностных лиц – 5000 руб., а на юридических лиц – 100 000 руб. Для сравнения: в настоящее время в зависимости от составов административных правонарушений административный штраф для граждан устанавливается в размере, не превышающем 500 000 руб., для должностных лиц – 1 млн руб., а для юридических лиц 60 млн руб.

В связи с этим возникает вопрос: можно ли говорить о том, что законодатель в данном вопросе ограничен какими-либо пределами, или установление строгости административных наказаний является вопросом ничем не ограниченного правотворческого усмотрения? Представляется, что применительно к наказаниям для физических лиц такие пределы можно найти, выйдя за рамки самой системы административных наказаний и административно-деликтного права в целом. С точки зрения системного подхода административные наказания входят в качестве элемента в образование более высокого порядка – систему публично-правовых наказаний. К ней, помимо прочего, относятся уголовные наказания, применяемые судом в качестве мер уголовной ответственности за совершение преступлений. Уголовная и административная ответственности имеют единую юридическую природу и в материально-правовом аспекте отличаются уровнем репрессивности воздействия на правонару-

²¹ См., например: *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2014. № 9. С. 9–22.

²² *Кирин А. В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012. С. 315.

²³ О минимальном размере оплаты труда : федер. закон от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ (в ред. от 29.04.2002) // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2000. № 26. Ст. 2729.

шителей, т. е. строгости наказаний, который, в свою очередь, базируется на разном характере и степени общественной опасности преступлений и административных правонарушений.

Как справедливо отметил Конституционный Суд РФ, будучи разновидностями публично-правовой ответственности, административная и уголовная ответственность преследуют общую цель охраны публичных интересов, имеют схожие задачи, принципы и тем самым дополняют друг друга. Поэтому федеральный законодатель во многих случаях конструирует составы административных правонарушений и преступлений как смежные, а также, принимая во внимание изменение степени общественной опасности тех или иных правонарушений, другие обстоятельства, нередко преобразует составы административных правонарушений в составы преступлений и наоборот. Криминализация федеральным законодателем деяний, ранее признаваемых административными правонарушениями, представляет собой ужесточение публично-правовой ответственности за их совершение, проявляющееся в повышенной строгости уголовных санкций по сравнению с административными санкциями²⁴.

С этих позиций представляется, что указанное концептуальное соотношение уголовной и административной ответственности должно находить логическое подтверждение в корреляции строгости административных и уголовных наказаний. Однако законодательное регулирование данный тезис не подтверждает. Так, к числу смежных уголовных и административных наказаний относятся штраф (ст. 46 УК РФ²⁵, ст. 3.5 КоАП РФ), обязательные работы (ст. 49 УК РФ, ст. 3.13 КоАП РФ), арест (ст. 54 УК РФ, ст. 3.9 КоАП РФ), а также дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ) и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 47 УК РФ). Анализ количественных характеристик перечисленных наказаний показывает, что у них имеется много совпадающих областей, т. е. их строгость принципиально ничем не отличается. Например, как по УК РФ, так и по КоАП РФ могут быть назначены штрафы в диапазоне от 5 тыс. до 1 млн руб., обязательные работы на срок от 60 до 200 часов, арест на срок до 30 суток, а также дисквалификация и лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет. Системные

²⁴ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области : постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2015 г. № 20-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.07.2015).

²⁵ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 29.07.2017). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

диспропорции между УК РФ и КоАП РФ в части установления строгости наказаний уже стали предметом постоянной научной критики²⁶.

Руководствуясь принципом соразмерности как одним из основных начал установления и реализации публично-правовой ответственности логично предположить, что строгость наказаний должна выступать концентрированным выражением общественной опасности тех деяний, за которые они предусмотрены. В связи с этим возникает вопрос об основаниях административной деликтолизации отклоняющегося поведения, а также о соблюдении законодателем пределов установления строгости административных наказаний при регулировании административной ответственности. В указанных совпадающих областях, где уголовные и административные наказания имеют одинаковую строгость, их соблюдение трудно обосновать.

Ситуацию не спасает и ссылка на то, что данные наказания имеют разную строгость, так как за административным наказанием следует состояние административной наказанности (ст. 4.6 КоАП РФ), а за уголовным – судимость (ст. 86 УК РФ). Так, Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений отмечает, что обязательные работы как вид административного наказания и обязательные работы, назначаемые в соответствии с УК РФ за совершение преступлений, нельзя признать идентичными наказаниями: обязательные работы, отбываемые в соответствии с КоАП РФ, меньше по продолжительности, чем соответствующее уголовное наказание, а их назначение, хотя и производится по постановлению судьи, не влечет наступление судимости, которая как специфическое уголовно-правовое состояние сопряжена с гораздо большими в сравнении с административной наказанностью ограничениями прав и свобод, причем не только по срокам, но и по характеру негативных последствий²⁷.

Такое обоснование выглядит, по меньшей мере, нелогичным. Во-первых, административная наказанность и судимость – это специфические

²⁶ См., например: *Кисин В. Р.* Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // *Административное право и процесс.* 2016. № 7. С. 12–16 ; *Князев С. Д.* Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Там же. 2014. № 2. С. 16–22 ; *Попугаев Ю. И.* О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Там же. С. 43–46 ; *Прохорова О. В.* Возобновление производства по делу об административном правонарушении по новым и вновь возникшим обстоятельствам // Там же. № 11. С. 53–56.

²⁷ 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 : постановление Конституционного Суда РФ от 14 февраля 2013 г. № 4-П // *Официальный интернет-портал правовой информации.* URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.02.2013).

юридические последствия наказаний, а не их составные части. Во-вторых, по своим содержательным характеристикам все смежные уголовные и административные наказания (а не только обязательные работы) не имеют какого-либо принципиального различия. Если придерживаться такой логики, то, в принципе, в КоАП РФ можно ввести и любые другие наказания, превышающие по своей строгости уголовные, с формальной ссылкой на то, что за ними будет следовать не судимость, а простая административная наказанность.

Интересно отметить, что в прецедентной практике Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) строгость (суровость) наказания, наряду с квалификацией правонарушения с точки зрения национального законодательства и природой (сущностью) правонарушения, выступает одним из трех критериев, которые позволяют толковать автономное понятие «уголовное преступление» и определять сферу применения ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция). При этом существующая практика ЕСПЧ рассматривает строгость потенциального наказания как альтернативный и необязательно кумулятивный критерий, что не исключает и возможности принятия кумулятивного подхода, если обособленный анализ каждого критерия не позволяет прийти к определенному выводу относительно существования уголовного обвинения. Если ЕСПЧ приходит к выводу о том, что наказание является уголовным, то независимо от его квалификации в национальном праве в качестве административного он осуществляет проверку соблюдения государством в отношении заявителей установленных Конвенцией гарантий. Так, в ряде дел ЕСПЧ последовательно проводит позицию об особом значении любой формы лишения свободы при определении наличия «уголовно-правовой сферы» и рассматривает административный арест, предусмотренный КоАП РФ, в качестве меры принуждения уголовно-правового характера²⁸. С этим согласны некоторые отечественные административисты²⁹. Следует сказать, что указанная практика ЕСПЧ подчеркивает необходимость и актуальность широкой дискуссии о соотношении и взаимодействии уголовного и административно-деликтного права, их месте в системе российского права и стратегии дальнейшего развития³⁰.

²⁸ См., например: Постановление ЕСПЧ от 30 мая 2013 г. «Дело «Малофеева (Malofeyeva) против Российской Федерации» (жалоба № 36673/04) ; от 19 ноября 2015 г. «Дело «Михайлова (Mikhaylova) против Российской Федерации» (жалоба № 46998/08) ; от 5 января 2016 г. «Дело «Фрумкин (Frumkin) против Российской Федерации» (жалоба № 74568/12). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ См., например: *Кирилин А. В.* Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // *Административное право и процесс.* 2011. № 9. С. 32–33.

³⁰ См., например: *Старостин С. А., Фатьянов А. А.* Уголовный проступок : правовая необходимость или очередная красивая теория? // *Административное право и процесс.* 2017. № 12. С. 24–26 ; *Головкин Л. В.* Соотношение уголовных пре-

Постоянное ужесточение административных наказаний, применяемых к физическим лицам, выступает в явное противоречие с активно проводимой в последние годы гуманизацией уголовного законодательства³¹. С учетом функциональных связей между уголовным и административно-деликтным правом представляется очевидным, что законодательное регулирование уголовной и административной ответственности должно осуществляться на основе единой деликтной политики, представляющей собой систему мер по борьбе с публично-правовыми правонарушениями. Разработка такой политики является необходимым условием нормальной реализации правоохранительной функции современного Российского государства.

Рассматривая проблему законодательных пределов установления строгости административных наказаний для юридических лиц, Конституционный Суд РФ предложил следующие методологические подходы к ее анализу³². Во-первых, законодательное регулирование, направленное на усиление административной ответственности, не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, который, вправе вводить более строгие – соразмерные реалиям того или иного этапа исторического развития – административные наказания за административные правонарушения, объектами которых выступают общественные отношения, нуждающиеся в повышенной защите государства.

Во-вторых, закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения

ступлений и административных правонарушений в контексте концепции *criminal matter* (уголовной сферы) // Международное правосудие. 2013. № 1. С. 42–52; *Клепичский И. А.* Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3. С. 65–74.

³¹ О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 2017 г. № 42. URL: <http://www.vsrfl.ru/documents/own/24308/> (дата обращения: 25.04.2018).

³² По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики: постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 27.02.2014).

прав и свобод граждан конституционно значимым целям. В противном случае нельзя исключить превращения административных штрафов, имеющих значительные минимальные пределы, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что противоречит общеправовому принципу справедливости.

В-третьих, для приведения правового регулирования размеров административных штрафов, устанавливаемых для юридических лиц, и правил их наложения в соответствие с конституционными требованиями законодателем могут использоваться различные способы, в том числе снижение минимальных размеров административных штрафов, установление более мягких альтернативных санкций, введение дифференциации размеров административных штрафов для различных категорий (видов) юридических лиц, уточнение (изменение) правил наложения и исполнения административных наказаний.

Фактически Конституционный Суд только обозначил проблему пределов установления строгости административных наказаний для юридических лиц и наметил некоторые пути ее дальнейшего рассмотрения. При этом в указанном деле была определена некая точка отсечения, по достижении которой административный штраф для юридических лиц уже является достаточно серьезным наказанием – 100 тыс. руб. В силу исключительности института освобождения от административной ответственности в связи с малозначительностью административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ) в случае, если размер штрафа превышает 100 тыс. руб., на законодательном уровне должна быть закреплена возможность назначения административного наказания ниже низшего предела, установленного санкцией конкретной статьи Особенной части КоАП РФ.

В данном случае Конституционный Суд РФ, понимая, что выявить какую-либо логику в установлении законодателем строгости административных наказаний за административные правонарушения просто невозможно, перевел этот вопрос в плоскость правоприменения. Это выглядит неким компромиссом, соответствующим современному уровню развития российского административно-деликтного права. При этом нельзя забывать, что институт назначения административного наказания ниже низшего предела также является по своей юридической природе исключительным (ч. 2.2, 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ). Он позволяет правоприменителю в каждом конкретном случае с учетом всех особенностей дела в целях соблюдения конституционных принципов необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав отступить от той оценки правонарушения, которая ему дана законодателем. Частое использование данного инструментария субъектами административной юрисдикции будет означать, что строгость административного наказания определена законодателем изначально неправильно.

Представляется, что вопрос о пределах законодательного усиления строгости административных наказаний является в российской юридической науке малоизученным и должен стать предметом дальнейших специальных исследований ученых-административистов.

Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М. Ф. Решетнева

Андреев Д. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения

E-mail: andredenis@yandex.ru

Tel.: 8 (391) 213-96-48

Reshetnev Siberian State University of Science and Technology

Andreev D. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Jurisprudence Department

E-mail: andredenis@yandex.ru

Tel.: 8 (391) 213-96-48