

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-3-411-420

СТАРАЯ ПРОБЛЕМА В ПРОЕКТЕ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ГРИШКОВЕЦ Алексей Алексеевич*

✉ grishkovecz65@mail.ru

Ул. Знаменка 10, Москва, 119019, Россия

Аннотация. *Анализируются положения проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, разработанного на основе одобренной в 2019 г. российским Правительством Концепции. Обращается внимание, что в Концепции впервые в отечественной практике содержится положение о том, что совершенствование института административной ответственности потребует проведения работы по трансформации его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода. На основе анализа отдельных составов проекта нового КоАП РФ сделан вывод, что карательно-фискальная направленность в нем сохраняется. Высказаны предложения о возможных путях ее преодоления. Административные наказания должны обеспечивать только общую и частную превенцию. Экономия административной репрессии должна стать элементом административной политики исполнительной власти. После вступления в законную силу нового КоАП РФ предложено ежегодно проводить мониторинг его применения, который позволит выявить составы, приносящие в бюджет наибольшие доходы. Обозначена проблема существования прибыльного бизнеса на административной ответственности. Негативно оцениваются попытки внедрения государственно-частного партнерства, связанного с оказанием полицейской помощи. Исходя из российских реалий можно предположить, что на практике это приведет к злоупотреблениям со стороны сотрудников полиции и, как следствие, к нарушению прав и свобод человека и гражданина. Только в перспективе российская полиция должна постепенно трансформироваться из сугубо силовой структуры, ориентированной на применение мер государственного принуждения, в структуру, во многом сервисную, предоставляющую гражданам специфические услуги, в частности оказывающую им в необходимых случаях полицейскую помощь. Поддерживается идея признать за административным правонарушителем «права на ошибку» и «права на прощение». Реализовать ее предлагается через расширение возможностей применения предупреждения в качестве альтернативы такому наказанию, как административный штраф, а также путем расширения перечня возможных оснований освобождения от административной ответственности. Сделан вывод о том, что принятие нового КоАП РФ не выглядит очевидным.*

Ключевые слова: карательно-фискальный инструмент, административное правонарушение, административная ответственность, административный штраф, предупреждение, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административная политика, полиция.

* Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пермского института ФСИН России, доктор юридических наук, профессор.

An Old Problem in Draft of the New Code of the Russian Federation on Administrative Offences

Grishkovets Aleksei A.**

✉ grishkovecz65@mail.ru

10 Znamenka st., Moscow, 119019, Russia

Abstract. The article analyzes the provisions of the draft of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, developed on the basis of the Concept approved in 2019 by the Russian Government. Attention is drawn to the fact that the Concept, for the first time in domestic practice, contains a provision stating that improving the institution of administrative responsibility will require work to transform it from a predominantly punitive-fiscal instrument into the institution of sentencing, subject to differentiated application taking into account the risk-based approach. Based on the analysis of particular compositions of the draft of the Code of Administrative Offenses, it has been concluded that the punitive-fiscal orientation in it remains. Suggestions have been made on possible ways to overcome this. Administrative penalties should only provide general and specific prevention. The economy of administrative repression should become an element of the administrative policy of the executive branch. After the entry into force of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, it has been proposed to conduct annual monitoring of its application, which will make it possible to identify the compositions that bring the greatest income to the budget. The problem of the existence of a profitable business on administrative responsibility is outlined. Attempts to introduce public-private partnership related to the provision of police assistance are assessed negatively. Based on Russian realities, it can be assumed that in practice this will lead to abuse by police officers and, as a result, to violation of human and civil rights and freedoms. Only in the future, the Russian police should gradually transform from a purely security structure focused on the use of state coercion measures into a structure that is largely service, providing citizens with specific services, in particular, providing them with police assistance when necessary. The idea is supported to recognize the "right to error" and "the right to forgiveness" for an administrative offender. It is proposed to implement it by expanding the possibilities of applying a warning as an alternative to such a punishment as an administrative fine, as well as by expanding the list of possible grounds for exemption from administrative liability. It is concluded that the adoption of the draft of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses does not look obvious.

Keywords: punitive-fiscal instrument, administrative offense, administrative responsibility, administrative fine, warning, project of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offences, administrative policy, police.

30 января 2020 г. на общественное обсуждение был вынесен проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Начиная с 1984 г., задумана и реализуется уже третья по счету кодификация законодательства об административной ответственности. Ее важной особенностью является то, что законопроект разрабатывался на основе Концепции¹, одобренной 5 июня 2019 г. на совещании у Председателя Правительства РФ. Напомним, именно Правительство ранее выступило с инициативой разработки нового Кодекса. Этот документ был подготовлен межведомственной рабочей группой. Состав группы был утвержден распоряжением Правительства Рос-

сийской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р². Особенно важно и значимо для будущего правового регулирования административной ответственности то, что Концепция разработана с привлечением для ее подготовки научного сообщества. Как известно, концепция (лат. *conception*) – это система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов. Практика показывает, что сформировать такую систему без опоры на науку, объективно, не представляется возможным. Именно благодаря позиции ученых-юристов в концепции нового Кодекса появилось положение о том, что совершенствование института административной ответственности потребует проведения работы по трансформации его

** Lead Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Professor of the Department of State and Legal Disciplines at the Perm Institute of FPS of Russia, Doctor of Legal Sciences, Professor.

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://static.government.ru/>

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 15, ч. IV, ст. 1800.

из преимущественно *карательно-фискального инструмента* в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические меры не имели должного воздействия. Таким образом, на официальном уровне впервые однозначно признается существующая ныне проблема фискальной составляющей административной ответственности, что, очевидно, противоречит целям административных наказаний, содержащимся в ст. 3.1 действующего КоАП РФ, а именно предупреждению совершения правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (частная и общая превенция). Исходя из вышеназванного положения Концепции в проекте кодекса предполагается от такого инструмента если не отказаться, то, по крайней мере, его видоизменить на основе риск-ориентированного подхода.

В чем суть карательно-фискального инструмента в Концепции, к сожалению, не поясняется, а раскрыть ее в самом общем виде, думается, не будет лишним. По мнению автора настоящей статьи, суть состоит в том, что деятельность контрольно-надзорных органов, которые в массе своей являются еще и органами административной юрисдикции, нацелена не столько на то, чтобы, как это предусмотрено законом, обеспечивать превенцию (лат. *prevention*), т. е. предупреждение административных правонарушений, сколько на то, чтобы обеспечивать стабильное пополнение доходных частей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за счет неналоговых платежей в виде сумм административных штрафов, назначенных указанными органами в качестве наказаний физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения. Фискальная направленность характеризуется еще и тем, что периодически происходит рост величины собственно административных штрафов, а также количества составов административных правонарушений с данной санкцией. Кроме того, контрольно-надзорные органы в своей повседневной практической деятельности во многом ориентированы на заранее запланированное выявление действительных, а иной раз и мнимых административных правонарушений и наложение за них, опять же в плановом порядке административных наказаний в виде штрафов.

Нельзя не отметить, что фискальная составляющая административной ответственности ни-

когда специально нормативно не закреплялась. В статье 3.1 проекта нового КоАП РФ указаны цели административных наказаний, идентичные тем, что и в статье с таким же номером действующего КоАП РФ. Однако в новой редакции указанной статьи отсутствует, как представляется, крайне важная в плане защиты прав физических и юридических лиц ч. 2, которая содержится в действующем КоАП РФ. В ней, как известно, специально оговаривается, что административное наказание не может иметь своей целью: унижение человеческого достоинства лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему (физическому лицу) физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Думается, эту часть стоило бы сохранить и в ст. 3.1 нового КоАП РФ, а возможно и дополнить ее нормой о том, что административные наказания не имеют фискальной направленности, т. е. не применяются в целях обеспечения поступления в бюджеты бюджетной системы страны неналоговых платежей. Над соответствующей формулировкой стоит подумать.

В проекте нового КоАП РФ (ст.ст. 1.10–1.15.) впервые в отечественной практике правового регулирования административной ответственности весьма значительное внимание уделяется *принципам* (лат. *principium* – основа, начало), т. е. основополагающим идеям, которые положены в основу применения административного наказания. Кстати сказать, о необходимости надлежащей законодательной регламентации правовых принципов привлечения к административной ответственности ранее говорилось в специальной литературе [4, с. 275]. В проекте кодекса этих принципов предусмотрено пять (принцип законности, принцип равенства перед законом, принцип вины, принцип недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение, принцип справедливости и соразмерности, принцип гуманизма). Необходимость закрепления принципов убедительно подтверждается позитивным зарубежным опытом. Так, в странах англо-саксонской правовой семьи признается, что процедура назначения административных наказаний должна соответствовать принципам, стандартам естественного правосудия. Например, к таким минимальным стандартам Комиссия по правовой реформе Саскчевана (Канада) отнесла следующие: уведомление лица, чьи интересы могут

быть затронуты, о возбуждении и рассмотрении дела; право заинтересованного лица быть выслушанным административным органом или должностным лицом; беспристрастность рассмотрения дела лицом, не заинтересованным в его исходе³. Исползоваться нормы-принципы должны для устранения пробелов в регулировании производства по делу об административном правонарушении. Возможно, стоило бы в том или ином виде предусмотреть в проекте нового КоАП РФ самостоятельный принцип, который позволял бы ограничивать фискальную направленность административной ответственности и действий органов административной юрисдикции, назначающих административные наказания (например, немотивированное увеличение сумм административных штрафов или назначение исключительно штрафа там, где закон наряду со штрафом позволяет применять административное наказание в виде предупреждения).

Как известно, административным наказанием имущественного характера, главным образом, является административный штраф. Он обуславливается, как верно отмечает А. Ю. Соколов, административно-властным взысканием у лица, совершившего административное правонарушение, денежной суммы. Это самая распространенная из мер наказания [6, с. 52]. Уточним при этом, что штраф, как административное наказание, во многих случаях также налагается судом. Именно административные штрафы обеспечивают абсолютное большинство неналоговых поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы страны. Поэтому положение о нефискальной направленности (над четкой формулировкой соответствующей нормы нужно подумать), возможно, стоило бы специально предусмотреть также и в статье 3.9 «Административный штраф» проекта нового КоАП РФ.

Проанализируем составы административных правонарушений. Следует сказать, что в проекте нового КоАП РФ их количество сократилось до 1666, тогда как в действующем кодексе их в настоящее время 1803. В этом отношении Концепция нового КоАП РФ, предусматривающая сокращение количества составов административных правонарушений и, как следствие, снижение карательно-фискальной нагрузки, оказывается, вроде бы, реализованной. В пользу снижения этой нагрузки, по крайней мере внеш-

не, свидетельствует и то обстоятельство, что количество составов административных правонарушений, по которым проект нового КоАП РФ допускает замену административного штрафа на предупреждение, увеличилось до 220, тогда как в действующем КоАП их 156. Правда, норма нового Кодекса не императивная, а значит, заметна хотя и возможно, но совсем не обязательно. Окончательное решение будет принимать рассматривающий дело о конкретном административном правонарушении юрисдикционный орган. Тем не менее и здесь налицо определенное снижение карательно-фискальной нагрузки.

Казалось бы, указанные нововведения должны привести к заметному ослаблению фискальной направленности проекта нового Кодекса, несколько ее притупить. Однако обращение к тексту законопроекта, а именно к санкциям тех составов административных правонарушений, которые являются самыми распространенными, позволяет в этом серьезно усомниться. Наиболее показательны в этом отношении административные правонарушения в области дорожного движения. Так, минимальный штраф за наиболее массовое административное правонарушение – превышение скорости от 20 до 40 км/ч – в новом КоАП РФ предлагается поднять с 500 до 3 тыс. рублей, т. е. в шесть раз. Неправильная тонировка стекол автомобиля обойдется разрушительно согласно проекту нового КоАП РФ в 3 тыс. рублей, вместо, максимум 500, по действующему Кодексу. Снова увеличение в шесть раз. Штраф за перевозку детей без автокресел по проекту нового КоАП составляет для водителей 5 тыс. рублей, тогда как по действующему Кодексу – 3 тыс. Для юридических лиц по тому же составу предусматривается административный штраф в 150 тыс. рублей против 100 тыс. в настоящее время, т. е. сумма штрафа возрастет в 1,5 раза. Применительно к последнему составу хотелось бы также отметить, что стоимость качественных детских автокресел достаточно высока (от минимальных 3–4 до 15 тыс. рублей и даже более в зависимости от веса ребенка). Приобретение таких кресел особенно для молодых семей в материальном плане, учитывая, как правило, невысокий уровень их доходов и одновременно большой объем расходов, оказывается достаточно обременительным. Если и вводить такую меру, как увеличение штрафов для води-

³ Law Reform Commission of Saskatchewan : final rep. 2012.

телей в целях обеспечения безопасности детей, то, возможно, стоило бы предусмотреть и выплаты со стороны государства на приобретение детских автокресел для тех же молодых семей. Источником выплат могли бы стать, например, средства материнского капитала, которые в настоящее время на это потратить нельзя.

Суммы штрафов возросли не только за административные правонарушения в области дорожного движения, что имеет хоть какое-то объективное объяснение в виде сохраняющейся уже ни один год сложной ситуацией на российских дорогах. Как отметил в своем выступлении на расширенном заседании Коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. Президент нашей страны, каждый день в ДТП погибают почти 50 и получают ранения около 600 человек⁴. Понятно, что при таком положении ужесточение административных наказаний как одно из средств улучшения ситуации, а именно снижения количества пострадавших людей, в определенной мере оправдано. Хотя совсем не обязательно, что это ужесточение должно сводиться к увеличению штрафов за нарушения в области дорожного движения.

Трудно объективно объяснить, кроме как фискальными соображениями, значительное увеличение административных штрафов в других областях. Приходится констатировать, что по проекту нового КоАП РФ за наиболее массовые административные правонарушения штрафы значительно увеличились, причем не только в области дорожного движения. Показательны в этом отношении правонарушения, посягающие на общественный порядок. Так, штраф за мелкое хулиганство в настоящее время составляет от 500 до 1 тыс. рублей (ч. 1 ст. 20.1 действующего КоАП РФ), тогда как по проекту нового КоАП РФ (ч. 1 ст. 14.1) за то же деяние предлагается установить штраф от 3 до 5 тыс. рублей. Правда, в качестве альтернативы штрафу, предусмотрено и такое административное наказание, как предупреждение, чего нет в действующем КоАП РФ. Однако обольщаться по этому поводу, учитывая сложившуюся практику и определенные традиции, вряд ли стоит: за мелкое хулиганство назначали и, думается, будут назначать впредь, как правило, административный штраф, даже в том случае, если закон предусматривает альтернативу.

То же можно сказать и о таких массовых административных правонарушениях, как потребление (распитие) спиртных напитков в общественных местах и появление в общественных местах в состоянии опьянения. В действующем КоАП РФ это соответственно ст. 20.20 и ст. 20.21, предусматривающие по первому составу административный штраф от 500 до 1 тыс. рублей, а по второму – от 500 до 1,5 тыс. рублей. В проекте нового КоАП оба указанных состава соединены в одной ст. 14.7 «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо появление в общественных местах в состоянии опьянения». Административные штрафы по этой статье заметно увеличиваются и составят соответственно от 500 до 2,5 тыс. рублей и от 1 тыс. до 3 тыс. рублей. С чем это связано и почему именно такая кратность увеличения – не поясняется.

Примеры такого рода можно приводить и далее, но вряд ли в этом есть необходимость. Все и так достаточно очевидно. По мнению автора настоящей статьи, в проекте нового КоАП РФ зримо сохраняется карательно-фискальная направленность. Складывается впечатление, что государство неготово отказаться от такого стабильного и достаточно значительного источника неналоговых поступлений в бюджеты бюджетной системы страны, как административные штрафы. Особенно важен этот источник для бюджетов субъектов Российской Федерации, многие из которых дефицитны. Суммы наложенных штрафов внушительны и достигают десятков миллиардов рублей. Особенно показательны в этом отношении штрафы за нарушения в области дорожного движения, количество которых год от года стабильно возрастает, главным образом за счет использования на дорогах технических средств автоматической фиксации. Так, общее количество административных штрафов, выписанных сотрудниками ГИБДД в 2019 г., выросло до 142,1 млн, что на 14 млн больше, чем в 2018 г. Чаще всего водителей штрафовали за превышение скоростного режима, игнорирование дорожных знаков или разметки, проезд на запрещающий сигнал светофора, нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов, пояснили в МВД России⁵. Именно в области дорожного движения карательно-фискальная направленность КоАП РФ (проект

⁴ URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/59913>

⁵ С вас снимают: за год количество штрафов ГИБДД выросло на 14 млн // Известия. 2020. 13 февр.

нового Кодекса, к сожалению, ситуацию не изменяет) проявляется наиболее явно, что, конечно, не преуменьшает значения данной проблемы и применительно к другим областям, где также активно и массово применяются административные штрафы.

Следует сказать, что еще в 2005 г., уже после второй кодификации законодательства об административной ответственности, А. С. Дугенец вполне справедливо говорил о неприемлемости позиции законодательной власти, демонстрирующей тенденцию к периодическому увеличению размеров штрафов. В связи с этим он напоминал, что отечественный законодатель повторяет старую ошибку: рост размеров назначаемых административных штрафов в итоге терпит фиаско в виде законодательного ограничения (так произошло в 1928, 1949, 1961 гг.) [2, с. 10]. Приходится признать, что и при третьей кодификации законодательства об административной ответственности ситуация, как показано выше, повторяется. Правда, по мнению автора настоящей статьи, упрек в адрес законодательной власти не вполне справедлив. Думается, дело здесь не в позиции законодателей, а в той *административной политике*, которую проводит исполнительная власть в лице Правительства РФ. Напомним, в общем плане административная политика – это основные направления деятельности государства в сфере отношений исполнительной власти и гражданина. Определяющим в ней является характер отношений исполнительной власти и гражданина [7, с. 7]. Основное правовое средство реализации административной политики – меры административной ответственности [8, с. 191]. Анализ положений проекта нового КоАП РФ позволяет уверенно говорить, что эта политика в современной России сохраняет четко выраженную карательно-фискальную направленность, хотя, не будем этого отрицать, и несколько смягченную. Думается, самостоятельным элементом административной политики может и должна стать *экономика административной репрессии*, особенно в части установления все новых и новых административных штрафов, которые пополняют бюджеты бюджетной системы страны.

Если говорить о роли законодательной власти, то в данном случае она выполняет во много функцию скорее техническую, чем реально определяющую административную политику, только лишь легитимизируя в законах, нередко без каких-либо дискуссий, проводимую в стране

исполнительной властью административную политику. Полагаем, представителям законодательной (представительной) власти на всех стадиях обсуждения проекта нового КоАП РФ следовало бы, учитывая мнение общества, избирателей, чьи интересы они представляют в российском парламенте, требовать внятных обоснований увеличения сумм штрафов и, что особенно важно, прогнозов того, как это увеличение скажется на количестве административных правонарушений, за которые они предусмотрены. Не должно быть так, что количество правонарушений существенно не изменится, имея ввиду его снижение, а поступления в бюджеты бюджетной системы за счет увеличения сумм штрафов, напротив, возрастут, причем существенно. Необходимо исключить ситуацию, при которой увеличение сумм штрафов приведет лишь к увеличению поступлений в бюджет. Значительному увеличению сумм штрафов должно соответствовать сопоставимое снижение количества административных правонарушений, за которые они установлены. Иначе налицо чисто фискальная цель такого изменения, а не частная и общая превенция, как это декларируется в законе.

Думается, после принятия нового КоАП РФ в целях выявления его фискальной составляющей следует проводить *ежегодный мониторинг* применения данного нормативного правового акта в части отслеживания динамики поступлений в бюджеты бюджетной системы страны сумм административных штрафов, выявления тех составов административных правонарушений, которые приносят бюджету наибольшие доходы. Результаты этого мониторинга должны быть достоянием общественности. Как известно, в обществе демократии государство транспарентно, а частная жизнь граждан непроницаема. В режиме диктатуры – наоборот [9, р. 490]. Только тогда будет понятна реальная картина того, в какую сторону направлено репрессивное острие КоАП РФ и обеспечивает ли он предупреждение правонарушений либо используется в основном для пополнения бюджета.

Одним из показателей эффективности преобразований в области административной ответственности, обусловленных принятием нового КоАП РФ, могло бы стать заметное снижение поступлений в бюджеты бюджетной системы страны неналоговых платежей в виде административных штрафов, о чем автор настоящей статьи ранее уже писал в своей публикации («Сибирское

юридическое обозрение» 2019 г. № 4). Это особенно важно применительно к штрафам, налагаемым на хозяйствующие субъекты. Очевидно, что снижение «административно-фискальной» нагрузки на бизнес будет способствовать росту деловой активности предпринимателей, что приведет к увеличению налоговых поступлений в бюджет, улучшению положения в сфере занятости и, в конечном счете, положительно скажется на социально-экономической обстановке в стране.

С проблемой карательно-фискальной направленности КоАП РФ тесно связана *проблема существования определенного, причем весьма прибыльного, бизнеса, который строится на административной ответственности*. Речь в данном случае идет прежде всего о применении технических средств автоматической фиксации нарушений в области дорожного движения (дорожных камер), которые находятся в частных руках. В последнее время это явление получило широкое распространение. Сюда же можно отнести и находящиеся в частных руках, так называемые штрафные стоянки, куда доставляют эвакуированные за нарушения правил парковки автомобили. Причем наблюдается нарастающая тенденция расширения частного элемента, так или иначе присутствующего в сфере административной ответственности. При этом присутствие такого элемента подается не иначе, как прогрессивная форма государственно-частного партнерства, использование которой позволяет экономить бюджетные средства и улучшать качество предоставляемых гражданам услуг. Вот лишь один, как представляется, весьма показательный пример, который связан с оказанием, как принято обозначать в науке административного права, так называемой «полицейской помощи». Напомним, что понимается под полицейской помощью. Метод полицейской помощи, отмечает К. С. Бельский, представляет собой способ охраны (обеспечения) прав граждан (права на жизнь, неприкосновенность, медицинскую помощь), осуществляемый органами полиции путем оказания по просьбе гражданина, а в отдельных случаях и без его согласия, определенных услуг социального, медицинского, финансового и иного характера. Так, 5 ноября 2019 г., Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона № 709181-7 «О внесении изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания помощи лицам, находящимся в обще-

ственных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, утратившим способность самостоятельного передвижения или ориентироваться к окружающей обстановке» (так называемый Закон о вытрезвителях). В статье 4 законопроекта, в частности, предусматривается внесение изменения в ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1, с. 609]. Указанной нормой предлагается включить в перечень объектов соглашения о государственно-частном партнерстве специализированные учреждения для оказания помощи лицам, находящимся в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться в окружающей обстановке. Одновременно тем же законопроектом полиции предоставляется право доставлять данных лиц в указанные учреждения. Как видно, так называемые специализированные учреждения, а попросту говоря, возрожденные в новом качестве советские медвытрезвители, будут структурами частными, взимающими плату за свои услуги с тех лиц, находящихся в состоянии опьянения, которых полиция будет туда принудительно доставлять. Очевидно, что прежде всего доставляться будут именно те, кто в состоянии эти услуги оплатить. А как быть с теми, кто в помощи нуждается, а оплатить ее заведомо не может? Например, лица без определенного места жительства и занятий или граждане, находящиеся на самых низших ступенях социальной лестницы, нигде не работающие, страдающие хроническим алкоголизмом. Можно с большой вероятностью предположить, что доставлять их в специализированные учреждения если и будут, то совсем не часто, скорее как исключение, для статистики. Напротив, возрастает вероятность того, что клиентами специализированных учреждений (а они, напомним, частные, ориентированные на получении прибыли) будут те, кто в состоянии оплатить их услуги. Причем оценивать состояние людей будут сотрудники полиции, принимающие решение о доставлении. Здесь велик риск полицейского произвола и, как следствие, нарушения прав граждан. Напомним, исходя из требований закона принудительно доставляться в специализированное учреждение могут только те лица, которые находятся

в общественных местах в состоянии опьянения и утратили способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться к окружающей обстановке. Добавим при этом, что они не должны нуждаться в медицинской помощи, например, иметь травмы. В противном случае их должны доставлять только в государственные или муниципальные медицинские учреждения и оказывать там совершенно бесплатно медицинскую помощь. А если человек, находящийся в состоянии опьянения, утратил способность передвигаться, то он, возможно, находится в состоянии алкогольной комы, а значит, нуждается в медицинской помощи, которую вряд ли смогут оказать в специализированном учреждении? В данном случае стремление получить плату за услуги может привести к тому, что действительно нуждающийся в медицинской помощи человек, будет первоначально доставлен в указанное учреждение. Последствия этого могут оказаться для него фатальными.

Нельзя исключать и коррупционную составляющую. Причем она может оказаться весьма значительной. Дело в том, что неясен вопрос о том, как будут строиться отношения специализированных учреждений и полиции. Очевидно, что собственники специализированных учреждений, т. е. частные партнеры, одна из сторон государственно-частного партнерства, заинтересованы в том, чтобы «партнеры государственные», а это полиция, стабильно наполняли учреждения получателями услуг (заметим, предоставляемым в недобровольном, т. е. принудительном порядке). Подобная «полицейская помощь» совершенно неприемлема. Нельзя исключать того, что у отдельных сотрудников полиции может возникать материальная заинтересованность в том, чтобы доставлять в специальные учреждения возможно и не вполне трезвых граждан, но при этом не «утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться к окружающей обстановке». Нельзя исключать и того, что в том или ином виде будет устанавливаться план по доставке и проводиться рейды полиции для его выполнения, как это имело место в недавнем прошлом. В результате права граждан могут нарушаться, собственники специализированных учреждений – гарантированно обогащаться, а полиция – отчитываться об успешной борьбе с нарушителями общественного порядка, росте объема оказанных гражданам «услуг» по доставлению их в специализированные учреждения.

Вполне прав К. С. Бельский, когда говорит, что живая человеческая жизнь в своем течении настолько сложна и противоречива, что принудительная полицейская помощь представляет неизбежный элемент полицейской деятельности [1, с. 614]. Спорить здесь вряд ли уместно. Вместе с тем крайне важным является то, как подобного рода помощь воспринимают те, кто по закону призван ее оказывать, т. е. сотрудники полиции, да и воспринимают ли они ее вообще именно как помощь, в которой нуждается попавший в трудное положение человек, а не как сугубо полицейские принудительные действия карательного свойства, ничего общего с помощью не имеющие. Автору настоящей статьи хорошо запомнились слова одного из английских полицейских, расследовавших в середине 70-х гг. XX столетия дело серийного убийцы, которого средства массовой информации окрестили «йоркширский потрошитель». Страж порядка сказал: «Если ты полицейский, ты любишь граждан, поддерживаешь их». Думается, только исходя из такого понимания каждым сотрудником полиции своего служебного долга перед согражданами и обществом в целом должна оказываться любая полицейская помощь, особенно принудительная. Тогда сама полиция сможет постепенно трансформироваться из сугубо силовой структуры, ориентированной на применение мер государственного принуждения, в структуру, во многом сервисную, предоставляющую гражданам пусть специфические, но услуги и оказывающую им в необходимых случаях полицейскую помощь, пусть даже и принудительно. Таково положение полиции в правовых экономически развитых государствах современного мира, например, в Германии, где полиция как орган государственной власти не рассматривается в качестве организации, опирающейся исключительно на силу. Основой ее деятельности являются отношения административно-общественного партнерства, ориентирующие полицию работать в тесном контакте с населением и сосредоточивать свои усилия на законопослушных гражданах. В деятельности полиции существенное значение стало придаваться публично-сервисному инструментарию: дружелюбию по отношению к гражданам; желанию помочь; быстроте реагирования на обращения граждан и т. п. [5, с. 170]. Думается, по такому пути в перспективе предстоит пройти России, а новый КоАП РФ мог бы этому в определенной мере способство-

вать, смягчая правовыми средствами полицейскую деятельность. Как известно, именно полиция и органы внутренних дел в целом по закону наделены широчайшими правами применять КоАП РФ, этот потенциально весьма опасный, с точки зрения возможных нарушений прав человека, а потому требующий крайне осторожно-го обращения правовой инструмент.

Конечно, наряду с полицией, КоАП РФ также применяется широким кругом иных органов административной юрисдикции, а также судьями. Полагаем, при решении в каждом конкретном случае вопроса о привлечении к административной ответственности подходы у них должны быть общими. Применяющие КоАП РФ должны быть четко ориентированы на то, что цель административного наказания – это исключительно предупреждение правонарушений. Решая вопрос о применении административного наказания, им необходимо исходить из того, что у привлекаемого к ответственности, выражаясь словами одного из активных участников работы над проектом нового КоАП РФ депутата Государственной Думы Д. Ф. Вяткина, сказанными во время его выступления 11 февраля 2020 г. в Институте государства и права Российской академии наук на Всероссийской научно-практической конференции «Лазаревские чтения – 2020», должны быть *«право на ошибку»* и *«право на прощение»*. Закрепить буквально соответствующие нормы в проекте нового КоАП РФ вряд ли возможно, но опосредованно, через расширение возможностей применения предупреждения в качестве альтернативы такому наказанию, как административный штраф, или расширение перечня возможных оснований освобождения от административной ответственности сделать это вполне оправдано и допустимо.

Причина здесь еще и в том, что административные правонарушения отличаются от преступлений своеобразной социально-качественной характеристикой. Большинство их совершается в условиях неожиданно сложившейся ситуации или прочно сложившейся внешней (часто служебной) ситуации людьми, для которых характерна положительная правовая ориентация, правомерное поведение [3, с. 8]. Правонарушитель может случайно нарушить правовые предписания, охраняемые нормами административной ответственности. Это означает, что, учитывая все обстоятельства дела об административном правонарушении, личность физического лица или деловую репутацию юридического лица, они не обязательно

должны сразу привлекаться к административной ответственности, особенно, подвергаться административному штрафу. Думается, нужно, повторимся, шире примерять такое административное наказание, как предупреждение, а возможно, в некоторых случаях и вовсе освобождать от административной ответственности.

В качестве заключения. Напомним, инициатива принятия нового КоАП РФ исходила от Правительства РФ. Как известно, у здания, где оно размещается в Москве на Краснопресненской набережной, с недавних пор стоит памятник трагически погибшему в результате покушения на его жизнь выдающемуся государственному деятелю нашей страны П. А. Столыпину (1862–1911). К этой, действительно, крупной исторической личности сейчас нередко обращаются современные государственные деятели, высказывания Столыпина цитируют, опыт проводившихся им преобразований изучают. При этом далеко не все знают, что именно Петру Аркадьевичу принадлежит высказывание: «В России любят затевать реформы, чтобы скрыть неумение править». Именно эти слова приходят на ум автору настоящей статьи при оценке современной попытки реформирования административной ответственности. Принятие нового КоАП РФ не выглядит очевидным, при всех недостатках действующего Кодекса, возможно, даже весьма существенных, он все же выдержал проверку временем. Веских и объективных причин менять его, по нашему мнению, не усматривается. Вспоминая древних, нельзя не отметить, что весьма часто *pia desideria* (благие намерения. – А. Г.) оборачиваются обратным. И здесь опять же хотелось вспомнить теперь уже нашего современника, в недавнем прошлом российского премьера В. С. Черномырдина – автора многих колоритных высказываний, широко шагнувших в народ и нередко повторяемых в различных жизненных ситуациях. Одно из самых известных: «Хотели как лучше, а получилось...». Продолжение всем известно. Думается, есть вероятность того, что с новым КоАП РФ у этого выражения может оказаться иное продолжение: «хуже, чем всегда». Потому что «всегда» – это плохо, т. е. пока еще действующий КоАП РФ, видимо, оказался недостаточно хорош, раз потребовалась разработка нового Кодекса. Есть вероятность того, что новый КоАП РФ в плане его карательно-фискальной направленности может оказаться даже хуже своих предшественников! Так ли это будет? Покажет (теперь уже точно, «как всегда») только время.

Хотелось бы также отметить, что обращение автора настоящей статьи к проблеме административной ответственности, которая не относится к его традиционным научным приоритетам, совсем не случайно. Это обусловлено тем, что в качестве члена подгруппы, ответственной за подготовку предложений в новый кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам Общей и Особенной частей КоАП (утв. заместителем Председателя

Правительства Российской Федерации – Руководителем Аппарата Правительства Российской Федерации 7 августа 2019 г. № 7252п-П4) автор принимал участие в обсуждениях на экспертном уровне проекта нового Кодекса и знаком с ситуацией вокруг него, что называется изнутри, а потому считал возможным высказать свое мнение по такой крайне важной в научном и практическом отношении проблеме, как карательно-фискальная направленность КоАП РФ.

Список литературы

1. Бельский К. С. Полицейское право : лекцион. курс / под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М. : Дело и сервис, 2004. 816 с.
2. Дугенец А. С. Административная ответственность в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ВНИИ МВД РФ, 2005. 34 с.
3. Ремнев В. И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии : сб. науч. тр. Киев : НИИРЮ КВШ МВД СССР, 1984. С. 3–16.
4. Реформа административной ответственности в России : кол. моногр. / А. В. Кирина, В. Н. Плигина, А. Г. Агишева [и др.] ; под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2018. 477 с.
5. Рюден Е. Ю., Астапенко П. Н., Дербичева С. А. Административная модернизация полицейской службы: стратегия и методология (практика Федеративной Республики Германии и Российской Федерации в сравнительном анализе) : моногр. М., 2011. 236 с.
6. Соколов А. Ю. Административная ответственность в Российской Федерации : учеб. пособие. Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратов. гос. юрид. акад.», 2013. 164 с.
7. Шергин А. П. Административная политика в правовом государстве. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (По материалам «Лазаревских чтений») // Государство и право. 1998. № 8. С. 5–32.
8. Шергин А. П. Тенденции современной административной политики // Административно-деликтное право и законодательство (Статьи, выступления, размышления) : сб. науч. тр. М. : ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2015. С. 191.
9. Hennette-Vauchez S., Roman D. Droits de l'Homme et libertes fondamentales. Paris : Delloz, 2013. 870 p.

References

1. Bel'skii K. S. *Politseiskoe pravo* [Police Law]. Moscow, Delo i servis Publ., 2004. 816 p.
2. Dugenets A. S. *Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [Administrative Responsibility in Russian Law. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2005. 34 p.
3. Remnev V. I. Aktual'nye voprosy administrativnoi deliktologii v sovremennyi period [Actual Issues of Administrative Tortology in the Modern Period]. *Aktual'nye problemy administrativnoi deliktologii – Actual Problems of Administrative Tortology*. Kyiv, 1984, pp. 3–16.
4. Kirin A. V., Pligin V. N., Agisheva A. G. *Reforma administrativnoi otvetstvennosti v Rossii* [Reform of Administrative Responsibility in Russia]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2018. 477 p.
5. Ryuden E. Yu., Astapenko P. N., Derbicheva S. A. *Administrativnaya modernizatsiya politseiskoi sluzhby: strategiya i metodologiya (praktika Federativnoi Respubliki Germanii i Rossiiskoi Federatsii v sravnitel'nom analize)* [Administrative Modernization of the Police Service: Strategy and Methodology (the Practice of the Federal Republic of Germany and Russian Federation in a Comparative Analysis)]. Moscow, 2011. 236 p.
6. Sokolov A. Yu. *Administrativnaya otvetstvennost' v Rossiiskoi Federatsii* [Administrative Responsibility in Russian Federation]. Saratov, Saratov State Law Academy Publ., 2013. 164 p.
7. Shergin A. P. Administrativnaya politika v pravovom gosudarstve. Administrativnoe pravo i administrativnyi protsess: starye i novye problemy (Po materialam «Lazarevskikh chtenii») [Administrative Policy in a State Governed By the Rule of Law. Administrative Law and Administrative Process: Old and New Problems (Based On the Materials of “Lazarev’s Readings”)]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1998, no. 8, pp. 5–32.
8. Shergin A. P. Tendentsii sovremennoi administrativnoi politiki [Trends in Modern Administrative Policy]. *Administrativno-deliktnoe pravo i zakonodatel'stvo (Stat'i, vystupleniya, razmyshleniya) – Administrative Tort Law and Legislation (Articles, Speeches, Reflections)*. Moscow, All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation Publ., 2015, pp. 191.
9. Hennette-Vauchez S., Roman D. *Droits de l'Homme et libertes fondamentales*. Paris, Delloz Publ., 2013. 870 p.

Дата поступления статьи | Article received date
18.05.2020

Дата поступления после рецензирования и доработки | Article after peer review and revision received date
20.05.2020

Дата приема к публикации | Article accepted date
23.06.2020