

УДК 342.9

DOI: 10.24412/2312-3184-2021-2-255-263

Новичкова Елена Евгеньевна

доцент кафедры административного
права и административной
деятельности ОВД Восточно-
Сибирского института МВД России
E-mail: enovichkova2@mvd.ru

Novichkova Elena Evgenievna

Associate Professor of the Department of
Administrative Law and Administrative
Activities of the Department of Internal
Affairs, East Siberian Institute of the
Ministry of Internal Affairs of Russia
E-mail: enovichkova2@mvd.ru

Пестов Роман Аркадьевич

доцент кафедры административного
права Ростовского юридического ин-
ститута МВД России
E-mail: 79185927828@ya.ru

Pestov Roman Arkadievich

Associate Professor of the Department
of Administrative Law, Rostov Law
Institute of the Ministry of Internal
Affairs of Russia
E-mail: 79185927828@ya.ru

ПОВТОРНОСТЬ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВЕ

Введение: современное общество, находясь на пути реформирования общественных отношений, постепенно уходит от общепринятых моральных принципов совместного существования, что порождает совершение отдельными категориями граждан всё новых противоправных и антиобщественных деяний. Причинами совершаемых деяний, противоречащих требованиям законодательства и общепринятых норм совместного существования, являются очевидные нравственные изменения социума, разрушение моральных ценностей, мнимая, а в некоторых случаях фактическая вседозволенность и безнаказанность. Всё чаще наблюдается совершение административных правонарушений повторно, в средствах массовой информации, социальных сетях часто отражается системность совершения таких правонарушений, как, например, управление транспортным средством в состоянии опьянения. Так, за 2020 год только по г. Иркутску к административной ответственности привлечено 3937 водителей за управление транспортным средством в состоянии опьянения либо отказавшихся от прохождения медицинского освидетельствования; 558 преступлений совершено водителями, ранее привлеченными к административной ответственности (ст. 264.1 УК РФ), следовательно, 14 % нарушителей повторно допускают управление транспортом в состоянии опьянения¹.

¹ Официальный сайт МВД России. Состояние преступности в России за январь — декабрь 2020 г. [Электронный ресурс]. — URL: мвд.рф (дата обращения: 15.01.2021)

Кроме правонарушений в сфере безопасности дорожного движения чаще всего повторно совершаются правонарушения в сфере общественного порядка, общественной безопасности, в области незаконного оборота наркотических средств. Учитывая уровень общественной опасности перечисленных правонарушений, необходимо четкое нормативное закрепление порядка привлечения к ответственности нарушителей за повторное (неоднократное) совершение противоправных деяний, в целях исключения уклонения их от наказания.

При внешне достаточном нормативном регулировании повторного привлечения к ответственности применение норм, регламентирующих повторность совершения правонарушений, довольно часто представляется проблематичным. Вопросы в правоприменительной практике возникают при выявлении правонарушений, совершаемых повторно, чему способствует недостаточно законодательное закрепление самого понятия повторности совершения административного правонарушения, недостаточно ясна последовательность привлечения к ответственности при квалификации деяний с административной преюдицией в отдельных случаях.

Материалы и методы: основой исследования является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), судебные акты, отраслевые научные работы. Методологическую основу составляют методы анализа, описания.

Результаты исследования: внесены предложения по внесению изменений в административное законодательство, направленные на устранение несоответствий порядка квалификации составов повторных административных правонарушений.

Выводы и заключения: в качестве выводов авторы приходят к единому мнению о необходимости кодификации норм, касающихся повторного совершения административных правонарушений, законодательного закрепления понятия повторности и неоднократности правонарушений, внесении изменений в отдельные нормы КоАП РФ в целях устранения двусмысленности их толкования.

Ключевые слова: административное правонарушение, повторное привлечение к ответственности, административная преюдиция, неоднократное совершение правонарушения, административная ответственность.

REPETITION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Introduction: Modern society, being on the path of reforming social relations, is gradually moving away from the generally accepted moral principles of coexistence, which gives rise to the commission of new illegal and antisocial acts by certain categories of citizens. The reasons for the acts committed that contradict the requirements of legislation and generally accepted norms of coexistence are obvious moral changes in society, the destruction of moral values, imaginary, and in some cases, actual permissiveness and impunity. More and more often, the commission of administrative offenses is observed repeatedly, in the media, social networks often reflect the systematic nature of the commission of such offenses as, for example,

driving while intoxicated. So in 2020, only in the city of Irkutsk, 3,937 drivers were brought to administrative responsibility for driving a vehicle in a state of intoxication, or who refused to undergo a medical examination; 558 crimes were committed by drivers who were previously brought to administrative responsibility (Article 264.1 of the Criminal Code of the Russian Federation), therefore, 14% of offenders repeatedly admit driving in a state of intoxication. In addition to offenses in the field of road safety, offenses in the field of public order, public safety, and illegal drug trafficking are most often repeated. Given the level of public danger of the listed offenses, it is necessary to clearly establish the procedure for bringing violators to justice for repeated (repeated) committing of illegal acts, in order to exclude their evasion from punishment.

With outwardly sufficient normative regulation of repeated prosecution, the application of norms regulating the repetition of offenses is quite often problematic. Questions in law enforcement practice arise when re-committing offenses is detected, which is facilitated by insufficient legislative consolidation of the very concept of repeated committing of an administrative offense, the sequence of prosecution is not clear enough when qualifying acts with administrative precedence in individual cases.

Materials and Methods: the research is based on the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, judicial acts, branch scientific works. The methodological basis is formed by methods of analysis and description.

Results of the Study: proposals were made to amend the administrative legislation aimed at eliminating inconsistencies in the procedure for qualifying the composition of repeated administrative offenses.

Findings and Conclusions: as conclusions, the authors have come to a consensus about the need to codify the norms regarding the repeated commission of administrative offenses, legislative consolidation of the concept of repetition and repetition of offenses, amendments to certain norms of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation in order to eliminate the ambiguity of their interpretation.

Keywords: *administrative offense, repeated prosecution, administrative prejudice, repeated offenses, administrative responsibility.*

Вопросы повторности в административно-декликтном праве рассматриваются в контексте проблем, возникающих при возбуждении дела об административном правонарушении, порядка производства по делу, процессуальных сроков.

Повторное совершение противоправных деяний как юридический факт встречается довольно часто, ответственность за повторное совершение некоторых правонарушений законодателем закреплена самостоятельными нормами. Законодательство об административных правонарушениях предусматривает возможность привлечения к административной ответственности с применением более строгого наказания в случае совершения правонарушения повторно.

Повторное совершение административного правонарушения, в соответствии с нормами КоАП РФ, возможно рассматривать в двух аспектах.

Во-первых, повторность является обстоятельством, отягчающим административную ответственность. Согласно п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, повторное совершение одно-

родного административного правонарушения является отягчающим обстоятельством в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Заметим, что по ст. 4.6 КоАП РФ лицо считается подвергнутым административному наказанию с момента вступления постановления в законную силу до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. Однако А. С. Телегин и Н. В. Тиунова отмечают, что «при назначении наказания за совершение нового проступка отягчающим обстоятельство будет расцениваться по отношению к правонарушению, совершённом со дня вступления постановления в законную силу и до окончательного его исполнения» [6, с. 634].

КоАП РФ также выделяет обстоятельство, позволяющее считать административное правонарушение совершённым повторно — деяние должно быть однородным по отношению к предыдущему, кодекс же понятие и признаки однородности не закрепляет.

Обращаясь к судебным разъяснительным актам, «однородным считается правонарушение, имеющее единый родовой объект посягательства, независимо от того, установлена ли административная ответственность в одной или нескольких статьях КоАП РФ»¹. Согласно разъяснениям Пленума Верховного суда Российской Федерации (далее — ВС РФ), составы административных правонарушений, включённых в одну главу Особенной части КоАП РФ по одному родовому признаку, являются однородными правонарушениями. В качестве примера определения однородного деяния Пленум ВС РФ предлагает считать таковыми ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ и ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ².

К иному мнению приходит Пленум Высшего арбитражного суда при разъяснении однородного административного правонарушения: «однородными считаются правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена одной статьей Особенной части КоАП РФ»³, исходя из толкования которого, однородным может быть признано лишь административное правонарушение, квалификация которого не выходит за рамки одной статьи.

Различия в судебных разъяснительных актах дает основание считать необходимым законодательное закрепление понятия повторности совершения административного правонарушения и понятия однородного деяния. Обращаясь к авторам, указанным выше, «признаки однородного административного правонарушения, обозначенные Пленумом ВС РФ, должны быть закреплены в статье 2.1 КоАП РФ» [6, с. 635].

На данное несоответствие обращает внимание М. Н. Кобзарь-Фролова, утверждая, что возникновение противоречий толкования нормы судами высшей инстанции порождает условия использования таковых «заинтересованными лицами» [3, с. 499].

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // Бюллетень ВС РФ. — 2005. — № 6.

² Там же.

³ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях: постановление Пленума Высшего арбитражного суда Рос. Федерации от 02.06.2004 № 10 / Бюллетень ВС РФ. — 2004. — № 1.

Автор также приводит факты недостаточного осмысления понятия повторности в административно-процессуальном праве по причине отсутствия законодательного толкования дефиниции и справедливо приводит в качестве выводов исследования тот факт, что «законодатель не только не приводит дефиниции „повторность“, но и допускает нормативно установленные противоречия в порядке привлечения физического лица к административной ответственности при совершении правонарушения повторно в период действия срока наказания» [3, с. 499].

Обращаясь всё же к разъяснениям Пленума ВС РФ, где однородным правонарушением рекомендовано считать составы, включённые в одну главу, отметим, что отдельные главы Особенной части КоАП РФ содержат несколько видов родовых объектов — например, глава 6 объединяет такие родовые объекты, как здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, общественную нравственность, что говорит о необходимости разделения составов по отдельным главам Особенной части КоАП РФ по одному виду родового объекта.

На отсутствие единого подхода в определении повторности в качестве квалифицирующего признака обращает внимание В. О. Бежанов, автор проводит анализ дефиниции с точки зрения грамматики и приходит к выводу о том, что объединение составов Общей части КоАП РФ по отдельным областям общественных отношений не исключает значительный разброс составов в самих главах, следовательно, «говорить о едином родовом объекте посягательства представляется некорректным» [1, с. 83].

Во-вторых, повторность в административном законодательстве является самостоятельным квалифицирующим признаком состава административного правонарушения. КоАП РФ содержит достаточное количество статей, содержащих в качестве квалифицирующего признака повторность совершения.

В практике применения административно-процессуального права уполномоченными должностными лицами возникают проблемы при квалификации повторно совершённых административных правонарушений. Действующий КоАП РФ содержит более ста составов, предусматривающих ответственность за «повторное» совершение административного правонарушения и 27 составов, предусматривающих ответственность за «аналогичное» правонарушение по отношению к иному составу одной статьи. Однако, КоАП РФ не содержит определения понятия «аналогичное правонарушение». Пленум ВС РФ по вопросам квалификации правонарушений дает разъяснения, приводя в качестве примера часть 2 статьи 5.27 КоАП РФ: «под аналогичным правонарушением следует понимать совершение такого же, а не любого другого нарушения (например, первый раз должностное лицо не произвело расчет при увольнении работника, а позднее — при увольнении другого работника)»¹.

Недостаточно прозрачной остается позиция закона о повторном привлечении к административной ответственности за деящееся административное правонарушение в случаях, когда нарушитель не исполняет возложенных на него обязанностей в виде наказания за совершённое деяние административного характера. Особенности исчисле-

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: постановление Пленума Верховного суда Рос. Федерации от 24 марта 2005 г.

ния сроков повторного привлечения к административной ответственности освещались ранее, однако проблема правоприменения сохраняется до настоящего времени. Обзор законодательства и судебной практики (вопрос № 21) содержит разъяснения по вопросу повторного привлечения к административной ответственности за совершение длящегося правонарушения. Так, ВС РФ полагает, что повторное привлечение к административной ответственности за одно и то же правонарушение возможно, «если лицо, привлечённое к административной ответственности, не исполняет возложенные на него законом или иным нормативным актом обязательства, или делает это ненадлежащим образом. При этом следует учитывать характер возложенных на него обязанностей и срок, необходимый для его исполнения»¹. При этом не указано, как определяется «срок, необходимый для исполнения» возложенных обязанностей. Исходя из разъяснений, данный срок может определяться как должностным лицом, установившим факт совершения административного правонарушения повторно, так и должностным лицом, органом, судьей, уполномоченным рассматривать дело, следовательно, решение будет носить субъективный характер [4, с. 391].

На пороге введения нового кодифицированного закона об административных правонарушениях необходимо отметить, что проект нового КоАП РФ² содержит порядка 90 составов, предусматривающих ответственность за повторное совершение административных правонарушений. Кроме квалифицирующего признака «повторное совершение...» кодекс содержит статьи, в которых диспозиция сформулирована как «повторное совершение в течение года...» и «повторное совершение в течение последних 12 месяцев...», следовательно, повторность в данном случае образует самостоятельный состав. Однако недостаточно ясна позиция законодателя в различии данных признаков, отсутствует единая концепция определения срока, в течение которого определяется повторность.

Аналогично действующему закону повторное совершение правонарушения расценивается и какотягчающее обстоятельство (ст. 3.6 проекта КоАП РФ). Недостаточно урегулированным и в данном законе остается вопрос исчисления сроков повторного привлечения к административной ответственности. Законодатель при подготовке проекта КоАП РФ оставил неизменным порядок определения срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. В новой версии данный срок также определяется со дня вступления постановления в законную силу и до истечения одного года со дня окончательного исполнения данного постановления, что не решает проблем правоприменения при определении повторности совершения правонарушений. На неопределенность такого срока указывает Э. Л. Сидоренко, задавая вопрос: «с какого времени начинает исчисляться этот срок: с момента вынесения постановления или его вступления в юридическую силу»? Автор обращает внимание на отсутствие однозначного решения вопроса в судебной практике [5, с. 61—62].

¹ Обзор законодательства и судебной практики ВС РФ за 4 квартал 2006 года, утверждённый постановлением Президиума ВС РФ от 07.03.2007.

² Проект «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059).

Наряду с повторностью в административно-деликтном праве возникают споры о том, как оценивать противоправные действия, совершённые более одного раза, т. е. совершённые неоднократно. В 2019 году в структуру ст. 20.1 КоАП РФ были внесены новые составы (ч.ч. 3—5), где ч. 4 предусматривает ответственность за «повторное совершение», а ч. 5 — за «аналогичное правонарушение, совершённое более двух раз». Налицо неоднократность как один из квалифицирующих признаков. Понятие неоднократности КоАП РФ не раскрывает, однако соотношение таких составов, как ст. 14.10 КоАП РФ (незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)) и ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) с аналогичной диспозицией, но содержащая в качестве конструктивного признака — неоднократное совершение деяния отражает необходимость законодательного закрепления неоднократности в действующем законодательстве.

Заметим, что, кроме отсутствия четкого разграничения понятий «повторного» и «неоднократного» правонарушения, открытым остается вопрос квалификации и определения наказания за совершение правонарушений более двух раз. Законодатель не предусматривает ужесточения наказания за совершение последующих административных правонарушений даже в пределах установленных законом сроков.

В настоящее время всё больше статей КоАП РФ содержит возможность изменения ответственности за повторное совершение противоправных деяний, что является следствием декриминализации уголовного права, в результате которого появляются составы с административной преюдицией и криминализации административного права, порождающего составы УК РФ, предусматривающего ответственность за совершение противоправных деяний более одного раза.

Законодателем всё чаще вводятся нормы, предусматривающие ответственность иного вида за совершение противоправных деяний второй раз, в уголовном законодательстве появляются статьи, предусматривающие уголовную ответственность за совершение отдельных действий, квалифицируемых как административное правонарушение за совершение таковых впервые. Так, за нанесение побоев, причинивших физическую боль, в КоАП РФ в 2016 году внесена статья, предусматривающая административную ответственность (ст. 6.1.1), тогда как за повторное совершение подобных действий ответственность наступает в соответствии с уголовным законодательством (ст. 116.1 УК РФ); продажа алкогольной продукции несовершеннолетнему (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ) совершенная повторно влечет уголовную ответственность (ст. 151.1 УК РФ).

Понятие неоднократности совершения деяний возникало лишь при квалификации преступлений. УК РФ включает ряд составов, предусматривающих ответственность за неоднократное совершение противоправных действий, совершение проступков дважды и более двух раз. Как уже было замечено, КоАП РФ не раскрывает понятия неоднократности, а также не содержит составов, которые прямо указывали бы на неоднократность как один из квалифицирующих признаков.

На обязательное закрепление понятийного аппарата указывают А. Н. Добров и С. А. Баранова, обращая внимание на необходимость «унификации норм с преюдициальными составами преступлений, а также для единообразного подхода к конструирова-

нию указанных норм», предлагая «законодательно закрепить понятие административной преюдиции в Уголовном кодексе Российской Федерации» [2, с. 207].

В заключение считаем возможным обратиться к исследованию А. Н. Доброва и С. А. Барановой, полагающих, что в целях кодификации норм, касающихся повторного привлечения к ответственности с ужесточением ответственности, «при конструировании преюдициальных составов преступлений необходимо: при использовании в качестве критерия количества совершённых аналогичных деяний четкое обоснование двух-, трехкратной преюдиции, учет реального состояния динамики и роста преступности и иных необходимых факторов; при использовании в качестве критерия периода, в течение которого совершается аналогичное противоправное деяние, придерживаться единообразия и данный период приравнивать к сроку, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию» [2, с. 208].

Также полагаем, что в целях приведения законодательства в соответствие и недопущения двусмысленности его толкования необходимо:

— дополнить КоАП РФ нормой, разрешающей повторное привлечение к ответственности за деящееся правонарушение, соответствующими разъяснениям Пленума ВС РФ;

— внести в административное законодательство понятие неоднократности (более двух раз) совершения правонарушения и предусмотреть административную ответственность;

— предусмотреть единый подход к конструированию составов с повторностью совершения административных правонарушений как одного из квалифицирующих признаков;

— унифицировать конструкцию норм административного и уголовного законов, предусматривающих ответственность за повторное (неоднократное) совершение деяний;

— конкретизировать срок, закрепив его на законодательном уровне, в течение которого возможно привлекать за совершение деящих административных правонарушений повторно.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Бежанов В. О. Особенности применения повторности как квалифицирующего признака административного правонарушения // Вестник ГРПУ. — 2013. — С. 82—88.

2. Добров А. Н., Баранова С. А. Институт административной преюдиции: понятие, сущность, техника // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — № 2 (93) — 2020. — С. 202—208.

3. Кобзарь-Фролова М. Н. Проблемы назначения административных наказаний за правонарушения, совершенные физическим лицом повторно // Уголовно-исполнительное право. — Т. 12 (1—4). — № 4. — С. 498—501.

4. Новичкова Е. Е. Вопросы повторного привлечения к административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по мат-лам междунар. науч.-практ. конф. — 2020. — С. 387—391.

5. Сидоренко Э. Л. Особенности квалификации преступлений преюдиционного характера // Общество и право. — № 1 (55). — 2016. — С. 62—66.

6. Телегин А. С. Тиунова Н. В. Повторность совершения административного правонарушения // Вестник Пермского университета. — № 4 (46) 2019 г. — С. 628—647.

BIBLIOGRAPHIC REFERENCES

1. Bezhanov V. O. Features of the use of repetition as a qualifying sign of an administrative offense // Bulletin of the GRRU. - 2013. - p. 82-88.
2. Dobrov A. N., Baranova S. A. Institute of administrative prejudice: concept, essence, technique // Bulletin of the East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — № 2 (93) — 2020. — P. 202-208.
3. Kobzar-Frolova M. N. Problems of assigning administrative penalties for offenses committed by an individual repeatedly // Criminal Enforcement law. - Vol. 12 (1-4). — No. 4. - pp. 498-501.
4. Novichkova E. E. Questions of repeated involvement in administrative responsibility // Actual problems of administrative and administrative-procedural law: collection of articles on the materials of the international scientific and practical conference-2020. - pp. 387-391.
5. Sidorenko E. L. Features of qualification of crimes of a pre-traditional character // Society and Law. — № 1 (55). — 2016. — Pp. 62-66.
6. Telegin A. S. Tiunova N. V. Repetition of the commission of an administrative offense // Bulletin of the Perm University. — No. 4 (46) 2019-pp. 628-647.