



Иркутское областное государственное научно-исследовательское учреждение
**ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ
ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО**

664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31
тел. (3952) 24-05-26, факс 24-05-34, www.izpi.ru, e-mail: izpi@mail.ru

Свидетельство об аккредитации в качестве независимого эксперта, уполномоченного
на проведение экспертизы на коррупционность от 14.09.2009 г. № 466

№ 28-АК/156 от 29 апреля 2011 г.

**Заключение независимой антикоррупционной экспертизы
проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 3.5 и 11.4
Кодекса Российской Федерации об административных
правонарушениях»**

Иркутским областным государственным научно-исследовательским учреждением «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» проведена антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона «О внесении изменений в статьи 3.5 и 11.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», подготовленный Министерством транспорта Российской Федерации (далее – проект федерального закона). Антикоррупционная экспертиза проекта федерального закона проведена в целях выявления в нем положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Антикоррупционная экспертиза проведена в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Методика проведения антикоррупционной экспертизы).

Проектом федерального закона предполагается существенно увеличить размеры штрафов за совершение административных

правонарушений, предусмотренных ст. 11.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а именно: за нарушение пользователем воздушного пространства федеральных правил использования воздушного пространства (ч. 1), за нарушение правил использования воздушного пространства лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства (ч. 2). В связи с этим, проект федерального закона предлагает дополнить ст. 3.5 КоАП РФ, посвященную административным штрафам, примечанием. Данное примечание должно установить исключение, согласно которому положения ч. 1 ст. 3.5 не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные ст. 11.4 КоАП РФ. При этом ч. 1 ст. 35 КоАП РФ устанавливает минимальный и максимальный размеры административного штрафа, которые могут устанавливаться за совершение административных правонарушений: в отношении граждан он не может превышать пяти тысяч рублей, в отношении должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей, в отношении юридических лиц – одного миллиона рублей.

В ходе проведения антикоррупционной экспертизы проекта федерального закона выявлены следующие коррупциогенные факторы.

1. В соответствии с ч. 1 ст. 11.4 КоАП РФ административная ответственность наступает за нарушение пользователем воздушного пространства федеральных правил использования воздушного пространства. Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138. Согласно ч. 1 ст. 11 Воздушного кодекса Российской Федерации, п. 2 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации использование воздушного пространства представляет собой деятельность, в процессе которой осуществляется перемещение в воздушном пространстве различных материальных объектов (воздушных судов, ракет и других объектов), а

также другая деятельность (строительство высотных сооружений, деятельность, в процессе которой происходят электромагнитные и другие излучения, выброс в атмосферу веществ, ухудшающих видимость, проведение взрывных работ и тому подобное), которая может представлять угрозу безопасности воздушного движения. Безопасность использования воздушного пространства представляет собой комплексную характеристику установленного порядка использования воздушного пространства, определяющую его способность обеспечить выполнение всех видов деятельности по использованию воздушного пространства без угрозы жизни и здоровью людей, материального ущерба государству, гражданам и юридическим лицам (п. 2 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации).

Таким образом, Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации предусматривают весьма обширное правовое регулирование: от правил пересечения государственной границы Российской Федерации (п. 85-98), до вопросов строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства в пределах приаэродромной территории (п. 58). Исходя из этого, проект федерального закона предлагает установить значительные размеры штрафов за нарушение любого положения Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, регулирующих разнородные общественные отношения и предусматривающее большое количество обязанностей и ограничений для пользователей воздушного пространства, не выделяя при этом в самостоятельный структурный элемент положения, закрепляющие конкретные обязанности пользователей воздушного пространства.

Полагаем, что подобный подход к формулированию состава административного правонарушения может создать условия для проявления коррупции, так как не предусматривает определенных условий или

оснований принятия решения органом государственной власти и устанавливает неопределенные, трудновыполнимые и обременительные требования к гражданам и организациям (пп. «а» п. 3, пп. «а» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы).

Кроме этого, необходимо обратить внимание на то, что широкая диспозиция ч. 1 ст. 11.4 КоАП РФ в определенной степени пересекается с диспозициями отдельных статей гл. 11 КоАП РФ. Например, согласно ч. 2 ст. 11.3 КоАП РФ применение на территории аэропорта, аэродрома, вертодрома или посадочной площадки либо в полосе воздушных подходов к аэродрому, вертодрому или посадочной площадке *пиротехнических изделий* без разрешения администрации аэропорта, аэродрома, вертодрома или посадочной площадки влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до двух тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения; на должностных лиц – от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения; на юридических лиц – от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей с конфискацией орудия совершения административного правонарушения. При этом Федеральные правила использования воздушного пространства Российской Федерации предусматривают, что производство салютов и фейерверков в границах проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность запрещено (п. 56). Инструкция по применению гражданами бытовых пиротехнических изделий, утвержденная Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, относит салюты к пиротехническим изделиям. В соответствии с Требованиями пожарной безопасности при распространении и использовании пиротехнических изделий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2009 г. № 1052, фейерверки относятся к пиротехнической продукции.

В качестве примера можно также назвать ст. 11.3.1 КоАП РФ, которой установлена административная ответственность за нарушение требований авиационной безопасности. При этом согласно п. 1 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации данные Федеральные правила устанавливают порядок использования воздушного пространства Российской Федерации в интересах экономики и обороны страны, в целях удовлетворения потребностей пользователей воздушного пространства, *обеспечения безопасности использования воздушного пространства*. Как указано в п. 2 Федеральных правил, безопасность использования воздушного пространства представляет собой комплексную характеристику установленного порядка использования воздушного пространства, определяющую его способность обеспечить выполнение всех видов деятельности по использованию воздушного пространства без угрозы жизни и здоровью людей, материального ущерба государству, гражданам и юридическим лицам. На основании изложенного полагаем, что в связи с пересечением диспозиции ч. 1 ст. 11.4 и диспозиции ряда статей гл. 11 КоАП РФ на практике может возникнуть неопределенность с квалификацией отдельных правонарушений на транспорте. В связи с тем, что рассмотренные выше составы ст. 11.3, 11.3.1 КоАП РФ предусматривают санкции значительно ниже тех, что предложены проектом федерального закона, при решении вопроса о квалификации правонарушения могут быть созданы условия для проявления коррупции. Так, согласно пп. «а», «в» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения органами государственной власти, а также возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти являются коррупциогенными факторами.

2. Согласно ч. 2 ст. 11.4 КоАП РФ административная ответственность наступает за нарушение *правил использования воздушного пространства*

лицами, не наделенными в установленном порядке правом на осуществление деятельности по использованию воздушного пространства. Из диспозиции ч. 2 ст. 11.4 КоАП РФ не ясно, какие именно правила использования воздушного пространства имеются в виду. Часть 1 данной статьи предусматривает конкретную отсылку к Федеральным правилам использования воздушного пространства, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации. Рассматриваемый состав административного правонарушения такой конкретики не содержит. Так, согласно ч. 1 ст. 12 Воздушного кодекса Российской Федерации под *государственным регулированием использования воздушного пространства понимается установление государством общих правил осуществления такой деятельности, а также ответственности за их соблюдение.* Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. № 303 утверждены Правила расследования авиационных происшествий и инцидентов с экспериментальными воздушными судами в Российской Федерации. Как указано в п. 3 данных Правил они *являются обязательными для всех субъектов правоотношений, на которых распространяется действие воздушного законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области экспериментальной авиации и использования воздушного пространства Российской Федерации.* Министерством транспорта Российской Федерации издан приказ от 18 июня 2003 г. № 147, которым утверждены Федеральные авиационные правила «Эксплуатанты авиации общего назначения. Требования к эксплуатанту авиации общего назначения, процедуры регистрации и контроля деятельности эксплуатантов авиации общего назначения». Согласно п. 8 данных Федеральных авиационных правил, *использование воздушного пространства Российской Федерации осуществляется эксплуатантом авиации общего назначения в соответствии с требованиями воздушного законодательства Российской Федерации и установленными в гражданской авиации правилами производства полетов.* Таким образом, диспозиция ч. 2

ст. 11.4 КоАП РФ создает условия для привлечения к административной ответственности за нарушение комплекса нормативных правовых актов, регулирующих использование воздушного пространства. Предложенные в проекте федерального закона размеры штрафов в совокупности с неопределенностью диспозиции ч. 2 ст. 11.4 КоАП РФ способствуют созданию условий для проявления коррупции. Так, согласно пп. «а», «в» п. 3, пп. «а», «б» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы коррупциогенными факторами являются: отсутствие или неопределенность условия или оснований принятия решения органом государственной власти, возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти, установление неопределенных, завышенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям, отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

3. Часть 1 ст. 3.5 КоАП РФ уже закрепляет исключение из общего правила, касающегося установления максимальных размеров штрафов за административные правонарушения. Так, в случаях, предусмотренных ст. 14.40, 14.42 КоАП РФ размер штрафа не может превышать пяти миллионов. Предлагаемое в проекте федерального закона дополнение ст. 3.5 КоАП РФ не соответствует сложившейся законодательной практике регулирования вопросов административного наказания. Внесение в КоАП РФ предложенного проектом федерального закона исключения может позволить в будущем неограниченно повышать санкцию по ст. 11.4 КоАП РФ, что, во-первых, не соответствует концепции КоАП РФ, а, во-вторых, может создать условия для проявления коррупции.

Полагаем необходимым обратить внимание и на следующие замечания к проекту федерального закона, сформулированные в процессе проведения антикоррупционной экспертизы.

1. Предложенные в проекте федерального закона размеры штрафов не соответствуют принципу соразмерности наказания. Согласно позиции

Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в постановлении от 15 июля 1999 г. № 11-П, 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 наказания. Так, за ряд административных правонарушений, связанных с эксплуатацией транспортных средств, совершение которых повлекло причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью, КоАП РФ предусмотрел штрафы, размеры которых существенно меньше предложенных в проекте федерального закона за нарушение правил использования воздушного пространства (см. например, ст. 12.24, 12.30 КоАП РФ). Кроме этого, гл. 27 Уголовного кодекса Российской Федерации, касающаяся преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта, также предусматривает меньшие размеры штрафов по сравнению с предложенными в проекте федерального закона. При этом преступление обладает более высокой степенью общественной опасности по сравнению с административным правонарушением, в связи с чем за уголовно наказуемое преступление устанавливается более суровое наказание. Также представляется недопустимым устанавливать размер штрафа за формальный состав правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, в большем размере, чем за преступление в аналогичной сфере общественных отношений с материальным составом, предусмотренное Уголовным кодексом Российской Федерации. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что предложенное в проекте федерального закона правовое регулирование нарушает принцип соразмерности наказания.

2. Необходимо также обратить внимание на то, что формулировка диспозиции ч. 1 ст. 11.4 КоАП РФ отрицательным образом сказывается на

сохранении структуры КоАП РФ. Составы административных правонарушений, содержащиеся в Особенной части КоАП РФ, структурированы таким образом, что главы КоАП РФ предусматривают административную ответственность за нарушение однородных общественных отношений (гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте», гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг»). Однако ст. 11.4 КоАП РФ фактически устанавливает административную ответственность за правонарушения не только на транспорте, но и за правонарушения, касающиеся, например, строительства (в пределах приаэродромной территории), защиты государственной границы Российской Федерации. При этом административная ответственность за правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике установлена в гл. 9 КоАП РФ, за административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации – в гл. 18 КоАП РФ. Полагаем, что в целях сохранения структуры КоАП РФ ст. 11.4 КоАП РФ должна предусматривать более четкую диспозицию.

Заместитель директора Института,
кандидат юридических наук

(документ подписан)

В.Е. Подшивалов