

УДК 342

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ПРИНЦИПОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНСТИТУЦИИ ПРИ ОПЛАТЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ШТРАФА

М.А. Мазо

ООО «Правовой лидер», г. Казань, 420066, Россия

Аннотация

Действующие порядок и способ безналичной оплаты административного штрафа в бюджет являются удобными для государства, однако приводят к взиманию с граждан уполномоченными на перечисление денег в бюджет лицами дополнительных комиссий сверх суммы штрафа. Поскольку в законе нет прямого запрета на взимание банками комиссии при оплате административного штрафа, в отличие, например, от оплаты штрафа за совершение налоговых правонарушений, а также отсутствует иная возможность его оплаты без комиссии, то в случае законного применения административного штрафа некоторые конституционные права граждан не соблюдаются. В частности, нарушаются принципы свободного перемещения финансовых средств, равной защиты частной и государственной собственности, нормы о социальном характере государства. Предлагается усовершенствовать порядок и способ оплаты административного штрафа, привести его в соответствие с Конституцией России либо по аналогии с положениями налогового законодательства, либо путём предоставления юридической возможности оплаты штрафа без комиссии наряду с правом возмездного пользования финансовыми услугами подобного рода.

Ключевые слова: экономическая конституция, конституционные принципы, административный штраф, порядок и способ оплаты, комиссия, перемещение финансовых средств, частная собственность, платёжный агент

В настоящее время наблюдается бурное развитие новых экономических, в том числе финансовых, отношений. Расчёты посредством банковских карт постепенно вытесняют наличное обращение, появляются ранее неизвестные виды финансовых услуг, цифровая экономика активно входит в жизнь частных лиц. Отсутствие опыта правового регулирования подобных институтов порождает риск произвольного ущемления прав граждан и приводит к повышению роли принципов экономической конституции в процессе формирования норм федерального законодательства.

Под экономической конституцией в рамках данной статьи понимается подсистема конституционно-правовых норм, составляющих основу конституционного экономического строя социально ориентированного демократического государства с рыночной экономикой (см. [1]). Конституция является эффективной

тогда, когда закреплённые в ней принципы находят своё воплощение и развитие в нормах федерального законодательства (см. [2]). Особенно важна связь конституционных принципов и произрастающих от них норм при установлении общего порядка исполнения той или иной публичной функции, когда императивная норма закона затрагивает интересы большинства людей и демонстрирует уровень развития государства как института, основной функцией которого является обеспечение справедливого общественного порядка (см. [3, с. 474]). Грамотно выстроенный порядок, при котором соблюдаются основные экономические свободы лиц, подчиняющихся ему, отвечает социальному характеру государства.

В качестве примера несовершенства установленной федеральным законом системы расчётов при осуществлении лицом публичной функции можно привести порядок и способ исполнения административного наказания в виде административного штрафа, прописанные в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ). В соответствии с нормами ст. 32.2 данного Кодекса сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлечённым к административной ответственности, в кредитную организацию, в том числе с привлечением банковского платёжного агента или банковского платёжного субагента, организацию федеральной почтовой связи либо платёжному агенту. Банк или иная кредитная организация, организация федеральной почтовой связи, платёжный агент, осуществляющий деятельность по приёму платежей физических лиц, или банковский платёжный агент (субагент), которым уплачивается сумма административного штрафа, обязаны незамедлительно после уплаты административного штрафа лицом, привлечённым к административной ответственности, направлять информацию об уплате административного штрафа в Государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах (КоАП РФ).

Анализ положений вышеуказанной статьи позволяет сделать следующий вывод: самостоятельное перечисление плательщиком административного штрафа финансовых средств в бюджет без привлечения определённых третьих лиц не предусмотрено законом. Осуществление платежей в бюджет осуществляется в безналичном порядке. Лица, которым первоначально производится оплата штрафа плательщиком, не являются публичными; оказание ими услуг по перечислению суммы штрафа в бюджет может носить возмездный характер.

Дальнейшее исследование норм федерального законодательства приводит к заключению о том, что возмездный характер оказания данной финансовой услуги подразумевается. Так, в Кодексе об административных правонарушениях РФ нет нормы, запрещающей взимание с плательщика штрафа комиссий при его оплате. Согласно же нормам ст. 29 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» комиссионное вознаграждение по операциям устанавливаются кредитной организацией по соглашению с клиентами (ФЗ № 395-1).

Таким образом, все лица, уполномоченные на исполнение поручения плательщика об оплате административного штрафа в бюджетную систему России, имеют право взимать комиссию за услуги при оплате гражданами штрафов, и к настоящему времени они реализовали данное право.

Удобство и экономичность процедуры поступления денег в бюджет при безналичной системе расчётов, а также эффективность контроля за их распределением не ставятся под сомнение. Вместе с тем для достижения баланса частных и публичных интересов необходимо, чтобы система оплаты административного штрафа была прогрессивной от начала до конца.

Недостаток установленных в законе способа и порядка оплаты административного штрафа заключается в следующем: на практике они приводят к оттоку лицам, указанным в ч. 3 ст. 32.2 КоАП РФ, со стороны граждан миллионов рублей, что в условиях экономической блокады России является существенной финансовой нагрузкой. Так, согласно сведениям Государственной инспекции дорожного движения по итогам работы с автоматическими дорожными камерами за 2016 г. зафиксирован 61 млн нарушений правил дорожного движения¹. Следовательно, при минимальном размере комиссии на оплату административного штрафа в десять рублей сумма отчуждённых плательщиками денежных средств в 2016 г. составила не менее 610 млн рублей.

Следует иметь в виду, что административный штраф применяется не только при нарушении правил дорожного движения, но и при совершении иных правонарушений. При этом порядок исполнения данного административного наказания является единым для всех. В среднем же размер комиссии за оплату административного штрафа составляет не десять, а тридцать рублей и выше.

Правовая природа административного штрафа носит фискальный характер. Часть 1 ст. 32.2. КоАП РФ указывает, что административный штраф должен быть уплачен в полном размере лицом, привлечённым к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. Публичная обязанность гражданина исполнять применённое к нему административное наказание приводит к необходимости под угрозой ответственности осуществлять плату сверх суммы штрафа третьим лицам, при том что такой дополнительный вид административного наказания Кодексом об административных правонарушениях РФ не предусмотрен.

Возникает вопрос: как указанные способ и порядок оплаты административного штрафа соотносятся с конституционным принципом свободного перемещения финансовых средств в Российской Федерации, иными принципами конституционного права, гарантирующими основные экономические свободы гражданам России, а также с некоторыми нормами федерального законодательства?

Норма ч. 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации (далее – КРФ) устанавливает, что в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Равенство всех форм собственности является основой конституционного строя и в последующем конкретизируется в ч. 1 ст. 74 Основного закона, согласно которой на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (КРФ) (см. также [4, с. 45]). Представляется, что установление дополнительной комиссии выступает препятствием

¹ https://www.gazeta.ru/auto/2017/01/31_a_10502315.shtml.

для свободного перемещения финансовых средств от плательщика административного штрафа в бюджет, то есть противоречит ст. 8 и 74 КРФ.

Из смысла Конституции России также следует, что правонарушитель, к которому применён административный штраф, должен нести ответственность в соответствии с особенной частью Кодекса об административных правонарушениях РФ, однако данный статус не лишает его конституционных права на защиту частной собственности (ст. 35 КРФ) и права на беспрепятственный порядок оплаты штрафа (ст. 74 КРФ), установленный таким законом, нормы которого не ущемляют права граждан без серьёзного основания (ст. 55 КРФ). Вместе с тем при исполнении данного вида административного наказания игнорируются нормы ст. 53 Конституции России, поскольку происходит отчуждение имущества плательщика (в виде комиссии) для государственных нужд (безналичное перечисление денег в бюджет исполнением публичной обязанности по оплате штрафа) без представления государством предварительного и равноценного возмещения.

Конституционные принципы, гарантирующие основные экономические свободы, подлежат непосредственному применению, так как Конституция России имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, должностные лица, граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ст. 15 КРФ).

Кроме того, норма ст. 4.1 КоАП РФ, вытекающая из основных экономических принципов Конституции России, защищает граждан от взыскания штрафов и сборов со стороны государства в произвольном размере. Она предусматривает право на оплату штрафа в установленном Кодексом об административных правонарушениях РФ размере за конкретный вид правонарушения, но не свыше этого размера.

На защиту прав плательщиков штрафов направлен закреплённый Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – НК РФ) порядок исполнения постановлений по делам о налоговых правонарушениях. Он не содержит упоминания о таком виде сбора, как комиссия при оплате штрафа. При этом нормами п. 2 ст. 60 НК РФ прямо запрещено взимание дополнительных комиссий при оплате штрафов за совершение налоговых правонарушений. Исполнение поручений налогоплательщиков, плательщиков сборов, налоговых агентов или поручений налоговых органов на перечисление налогов, сборов, соответствующих пеней и штрафов в бюджетную систему Российской Федерации осуществляется банками без взимания платы (НК РФ).

Между тем правовая природа административного штрафа и штрафа за совершение налогового правонарушения одинакова. Дифференцированный подход к исполнению постановлений по делам об административных правонарушениях и по делам о налоговых правонарушениях в части невозможности оплаты административного штрафа без взимания с граждан дополнительных платежей является необоснованным и без достаточных оснований ущемляет права плательщиков административных штрафов.

Правовой анализ норм, регулирующих порядок и способ оплаты административного штрафа, был бы не полным без упоминания об имеющемся их толковании Конституционным судом Российской Федерации. Необходимо выяснить, позволяет ли данное толкование защитить экономические права граждан на возмещение убытков от уплаты комиссии при оплате штрафа в гражданском порядке.

В Определении от 9 февраля 2016 г. № 213-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Конституционный Суд Российской Федерации толкует статью 32.2 КоАП РФ как статью, регуливающую порядок исполнения вступившего в законную силу постановления, которым к лицу, совершившему административное правонарушение, применён административный штраф, и рассчитанную исключительно на решение вопросов, связанных с исполнением законно наложенного административного штрафа. По этой причине незаконное взимание административного штрафа наделяет пострадавшее от государства лицо правом требовать возмещения убытков в гражданском порядке (ОКС). Однако в случае, когда административный штраф наложен законно, толкование, данное в вышеуказанном Определении, не применимо, что лишает конституционной защиты требование о возмещении убытков, вызванных порядком и способом оплаты административного штрафа.

В этой связи представляется оправданным дополнение Общей части Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации положением о том, что исполнение поручений плательщиков административных штрафов на перечисление соответствующих штрафов в бюджетную систему Российской Федерации осуществляется банками / платёжными агентами / уполномоченными сотрудниками полицейских участков без взимания платы. Альтернативным вариантом решения проблемы может служить внесение дополнений в Раздел V указанного Кодекса, в частности в его статью 32.2, в виде императивной нормы о способе и порядке оплаты административного штрафа без взимания с граждан – плательщиков административных штрафов дополнительных комиссий и сборов, например, посредством выбора для этих целей платёжного агента с преобладающей долей государственного участия. В данном случае будет соблюден баланс публичных и частных интересов, поскольку трудовые и материальные затраты большинства кредитных организаций и иных уполномоченных лиц в связи с переводом ими денег в государственный бюджет будут по-прежнему возмещаться клиентом в согласованном размере. Затраты же платёжного агента, уполномоченного государством безвозмездно оказывать услугу перевода в бюджет денег от оплаты штрафов, должны быть включены в сумму взыскиваемого административного штрафа.

Таким образом, действующие порядок и способ исполнения административного наказания могут быть усовершенствованы. В пользу внесения соответствующих изменений говорит ст. 55 Конституции России, запрещающая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституцион-

ного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (КРФ).

Резюмируя вышеизложенное, мы полагаем, что порядок и способ оплаты административного штрафа не в полной мере соответствуют некоторым принципам Конституции России. Изменение порядка оплаты административного штрафа на более совершенный и справедливый не только укрепит безопасность государства, но и благотворно скажется на благосостоянии, а значит, на жизни и здоровье большинства людей.

Источники

- КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. – 2001. – № 256.
- ФЗ № 395-І – Федеральный закон от 2 дек. 1990 г. № 395-І «О банках и банковской деятельности» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. – 1990. – № 27. – Ст. 357.
- КРФ – Конституция Российской Федерации (принята 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек. – № 237.
- НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Часть первая // Рос. газ. – 1998. – № 148–149.
- ОКС – Определение Конституционного Суда РФ от 9 февр. 2016 г. № 213-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision224708.pdf>, свободный.

Литература

1. *Гаджиев Г.А.* Экономическая конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности // Журн. зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2009. – № 1. – С. 4–14.
2. *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного суда Российской Федерации). – М.: Юристъ, 2004. – 284 с.
3. *Радько Т.Н.* Теория государства и права. – М.: Акад. Проект, 2005. – 811 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. – М.: Эксмо, 2010. – 1056 с.

Поступила в редакцию
24.11.17

Мазо Майя Александровна, кандидат юридических наук, партнёр

ООО «Правовой лидер»
ул. Меридианная, д. 3, г. Казань, 420066, Россия
E-mail: mercurymay@mail.ru

UCHENYE ZAPISKI KAZANSKOGO UNIVERSITETA. SERIYA GUMANITARNYE NAUKI
(Proceedings of Kazan University. Humanities Series)

2018, vol. 160, no. 2, pp. 434–441

**Implementation of Some Principles of the Economic Constitution
Concerning Payment of Administrative Penalties**

M.A. Mazo

OOO "Pravovoi Lider", Kazan, 420066 Russia

E-mail: mercuryamay@mail.ru

Received November 24, 2017

Abstract

The paper is devoted to the issue of compliance of the procedure and the means of payment of administrative penalties set forth by the Russian law with some principles of the economic constitution. Violation of the constitutional rights of citizens by the procedure and the means of payment of penalties highlights that it is very important to derive the federal legal rules regulating the public order from the principles of the Constitution.

The relevance of the research is determined by the ongoing violation of the rights of penalty payers. Preliminary check of compliance of the procedure and the means of implementation of public function with the constitutional principles is not always carried out, while legal regulation of the new economic relations is performed on a continuous basis.

The study is aimed at bringing attention to the problem of violation of the rights of citizens by making them pay extra commissions along with penalties, and the suggestions to eliminate the revealed violations have the purpose to enhance the procedure and the means of penalty payment, as well as to avoid violation of the rights of penalty payers in the future.

Currently, the implementation of the procedure of penalty payment causes the outflow of financial assets from citizens in the form of extra commissions over the sum of penalties to the third persons authorized by the law. Such violation of the rights of penalty payers seems unreasonable and does not fully comply with the constitutional principle of free movement of financial assets, the principle of equal protection of private and state property, the legal rules regarding the social approach of the Russian government. It has been proposed either to eliminate the extra commissions as set forth by the tax legislation, or to provide an opportunity to pay penalties without any commissions as according with the right to use similar paid services.

The ideas developed during the research are important to enhance the role of constitutional economic principles in the legislative process, to ensure the procedure and the means of execution of administrative penalties, and to develop the status of Russia as a social state.

Keywords: economic constitution, constitutional principles, administrative penalty, order and way of payment, additional commission, transfer of financial assets, private property, payment agent

References

1. Gadzhiev G.A. Economic constitution. Constitutional guarantees of freedom of entrepreneurial (economic) activities. *Zhurnal Zarubezhnogo Zakonodatel'stva i Sravnitel'nogo Pravovedeniya*, 2009, no. 1, pp. 4–14. (In Russian)
2. Gadzhiev G.A. *Konstitutsionnye printsipy rynochnoi ekonomiki (Razvitie osnov grazhdanskogo prava v resheniyakh Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii)* [Constitutional Principles of Market Economy (Development of Civil Law Foundations in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation)]. Moscow, Yurist², 2004. 284 p. (In Russian)
3. Rad'ko T.N. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Akad. Proekt, 2005. 811 p. (In Russian)

-
4. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation (Paragraph by Paragraph)]. Zor'kin V.D., Lazarev L.V. (Eds.). Moscow, Eksmo, 2010. 1056 p. (In Russian)
-

⟨ **Для цитирования:** Мазо М.А. Особенности реализации некоторых принципов экономической конституции при оплате административного штрафа // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2018. – Т. 160, кн. 2. – С. 434–441. ⟩

⟨ **For citation:** Mazo M.A. Implementation of some principles of the economic constitution concerning payment of administrative penalties. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2018, vol. 160, no. 2, pp. 434–441. (In Russian) ⟩