
ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Раздел III

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Севрюгин В. Е.,

профессор кафедры административного и финансового права

Института государства и права

Тюменского государственного университета,

доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации

О модернизации законодательства России об административной ответственности в контексте конституционно-правовой реформы

Административное право, как и административное законодательство в целом, являются важнейшим средством обеспечения действия Конституции современной России. Поскольку именно Конституция Российской Федерации в современный период является исходным, базовым правовым источником российского законодательства и правовой системы государства. Без конституционного реформирования исполнительной ветви власти нельзя серьезно рассчитывать на успех в деле коренной модернизации административного права и административного законодательства.

1. Основная функциональная нагрузка современного административного права и законодательства об административной ответственности состоит в правовом регулировании исполнительной и распорядительной деятельности всей системы органов государственной исполнительной власти России. Поэтому и административно-правовое обеспечение функционирования этих органов является важной составной частью обеспечения действия Конституции РФ¹. Прежде всего, это касается защиты органами государственной исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации. Анализ правоприменительной практики последних лет показывает, что нормы законодательства Россий-

¹ Реформа административной ответственности в России: монография. М.: Нац. Исследоват. ун-т «Высшая школа экономики», 2018. 480 с.

ской Федерации об административной ответственности, направленные на обеспечение защиты личности, охрану прав и свобод гражданина (ст.1.2 КоАП РФ), реализующие принципы равенства перед законом (ст. 1.4), презумпцию невиновности (ст. 1.5), а также назначения наказания и мер обеспечения производства на основании и в порядке, установленных законом (часть 1 ст. 6), и некоторые другие носят, в основном, иллюзорный характер. Формальное декларирование в законодательстве об административной ответственности РФ принципов законности, состязательности и равноправия сторон при отсутствии их реального обеспечения в законе и при заметной тенденции последних лет к снижению объёма прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, отрицательно сказывается на уровне защиты прав граждан и деловом климате страны.

2. Проводимые в настоящее время в стране конституционно-правовая реформа и реформа контрольно-надзорной деятельности, позволяют по— новому сформулировать задачи законодательства Российской Федерации об административной ответственности уже с учетом положений новой российской Конституции (статьи 2, 7,28,35-36, 40-46, ч. 3 ст. 55, и другие). Её нормы направлены на обеспечение надёжной охраны и защиты прав и свобод граждан, юридических лиц, а также свободу предпринимательства, создание благоприятных условий для экономического развития страны.

Отсутствие ссылок на данные конституционные положения в проекте Концепции Кодекса РФ об административных правонарушениях и опубликованных в целях её реализации законопроектах данных, существенно снижают эффективность реформируемого административного законодательства. Концепция, так же как и опубликованные ранее в 2015-2017 годах группой депутатов Государственной Думы Российской Федерации проекты двух Кодексов РФ об административных правонарушениях, сохраняет репрессивность и фискальную направленность. В них по-прежнему не определены основная идея, цели и предмет правового регулирования, а также место в системе действующего российского законодательства.

3. Рассматривая с этих позиций одобренную Правительством Российской Федерации 10 июня 2019 года Концепцию Кодекса Российской Федерации об административной ответственности и опубликованные в конце 2019 года на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации проекты Федеральных законов — «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушени-

ях» и «Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», следует отметить, что в них не реализована главная идея Концепции — о приведении законодательства России об административной ответственности в точное соответствие с Конституцией Российской Федерации. К сожалению, опубликованные законопроекты лишь декларируют отдаленную и чисто формальную связь с Концепцией. Главным образом это касается определения отраслевой принадлежности норм, предлагаемых Процессуальным кодексом. Концепция предлагает дальнейшее укрепление судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции, посредством реформирования процедурного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в полном соответствии с требованиями статей 10, 72, 118 Конституции Российской Федерации. Только опираясь на конституционные нормы суды могут разрешать дела посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах. Статья 118 Основного закона четко и однозначно закрепляет, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Следовательно, в соответствии с императивной нормой части 2 статьи 118 Конституции РФ дела об административных правонарушениях могут разрешаться только в форме административного судопроизводства. В Концепции вполне обоснованно предлагалось нормативно закрепить единый, общий порядок регламентации судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях (во-первых, дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности и во-вторых, дел об оспаривании этими лицами постановлений административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях). Таким образом, предпринята реальная попытка устранить ныне существующее противоречие части 5 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства РФ с частью 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, исключившего из предмета правового регулирования и из структуры административного судопроизводства рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. Тем более, что данное противоречие легко исправить путем включения в действующий Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ) специального раздела, посвящённого рассмотрению судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных

правонарушениях двух указанных выше категорий. Для этого необходимо статью 1 главы 1 КАС РФ «Предмет правового регулирования» несколько расширить, дополнив имеющийся тест словами «... а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений». К сожалению или по недоразумению, в опубликованных законопроектах КоАП РФ и Процессуального кодекса РФ отсутствует один из ключевых разделов — производство по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельного вида судопроизводства, а термин «судопроизводство» в тексте законопроекта даже не упоминается. Таким образом, поставленная в Концепции цель, о приведении судебного-процедурного механизма рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации, осталась не реализованной.

Выводы.

1. Как представляется, на первом этапе реформирования административного законодательства и, особенно, при разработке проектов базовых Кодексов Российской Федерации — Об административной ответственности и административно-процессуального кодекса, необходимо чётко определиться, во-первых, с объёмом правового регулирования, во-вторых, с предметом такого регулирования и в-третьих, с общими параметрами законодательства об административной ответственности.

2. Настала пора вернуть административной ответственности её исконный смысл и содержание как меры общей и частной превенции правонарушений, а не фискально-репрессивной, карательной меры.

3. Необходимо прекратить рассматривать административные наказания как средство возмещения имущественного ущерба или как источник пополнения федерального и регионального бюджетов.¹

© Севрюгин В. Е., 2020

¹ Зырянов С. М. Концептуальные проблемы третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. Научный журнал Том 16. № 4. 2019. С. 480–487.