

## Раздел 6. Правоохранительная политика

СЕВРЮГИН В.Е., SEVRYUGIN V.E.,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист  
Российской Федерации,  
admjurati@yandex.ru  
Кафедра административного  
и финансового права;  
Тюменский государственный университет,  
625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38

Doctor of Legal Sciences, professor,  
Honoured Lawyer of the Russian Federation,  
admjurati@yandex.ru  
Chair of administrative and financial law;  
Tyumen State University,  
Lenin St. 38, Tyumen, 625000,  
Russian Federation

### О КОНЦЕПЦИИ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И РАЗРУШЕНИИ ЦЕЛОСТНОСТИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Реферат.** Дается характеристика проекта Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, внесенного в январе 2015 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным (проект федерального закона N 703192-6). Анализируются, с одной стороны, все разумные новеллы и несомненные достоинства Общей части законопроекта с позиций современного понимания и толкования норм важнейшего административно-правового института – института административной ответственности, а с другой стороны, показаны его изъяны и недостатки концептуального характера, не позволившие привести его содержание в соответствие с современными достижениями административно-правовой науки, правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и новыми конституционно-правовыми реалиями. Не решен вопрос о процессуальной части Кодекса (третья часть законопроекта, или Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации). Делается вывод о том, что предлагаемый разработчиками законопроект Общей части КоАП РФ пока еще не способен обеспечить единство цели, последовательность, внутреннюю непротиворечивость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности. Представление проекта Кодекса «по частям» лишает ученых-юристов и практиков, а также широкий круг общественности возможности целостного восприятия будущего Закона об административной ответственности. В условиях отсутствия Особенной части законопроекта предложенное деление административных правонарушений на грубые, значительные и менее значительные (статья 3.2 «Категории административных правонарушений») основано исключительно на оценочных признаках, критерии установления которых не определены в законе, что вызывает обоснованные сомнения правоприменителя.

**Ключевые слова:** административная ответственность; административно-правовой институт; административное правонарушение; правовое регулирование; законопроект; кодекс; негативные тенденции; концепция.

### ON THE CONCEPT OF THE NEW CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND DESTRUCTION OF THE INTEGRITY OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

**Abstract.** The characteristic of the draft of the General part of the RF Code of Administrative Offences introduced to the State Duma of the RF Federal Assembly in January 2015 by deputies A. A. Ageev, D. F. Vyatkin, V. N. Pligin (draft of the Federal law No. 703192-6) is given. All reasonable novels and advantages of the General part of the bill are analyzed from the standpoint of modern understanding and interpretation of the rules of important administrative and legal institute - institute of administrative responsibility. The bill's drawbacks which don't allow to bring its content in compliance with the latest developments of administrative and legal science, legal positions of the RF Constitutional Court and new constitutional and legal realities are shown. The issue of the procedural part of the Code (the third part of the bill or the RF Administrative Procedure Code) is not resolved. It's concluded that the proposed bill is not yet able to ensure the unity of purpose, coherence, internal consistency of legal regulation of the entire complex of social relations that make up the institution of administrative responsibility. Presentation of the Code draft "by parts" makes the integral perception of the future

law on administrative responsibility impossible for legal scholars and practitioners and a wide range of readers. As there is no Special part of the bill, the proposed division of administrative offences into gross, serious and less serious is based solely on the evaluation characteristics which aren't defined in the law. That causes reasonable doubts of law enforcers.

**Keywords:** administrative responsibility; administrative and legal institute; administrative offence; legal regulation; bill; code; negative trends; concept.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона N 703192-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный в январе 2015 года депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным. Ранее подготовленный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от фракции «Единая Россия» А.А. Агеевым, М.В. Емельяновым, А.Л. Бурковым, А.В. Терентьевым, О.Л. Михеевым проект федерального закона N 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)» был снят с рассмотрения, в связи с его отзывом авторами\*.

Сам факт обсуждения широкой общественностью, представителями юридической науки и практики проекта третьего по счету кодифицированного административного закона Российской Федерации является событием неординарным. Это событие связано с тем, что Кодекс об административной ответственности по праву входит в особую группу фундаментальных законов Российской Федерации, затрагивающих жизненно важные, повседневные интересы десятков миллионов граждан и различных юридических лиц, регулирует на федеральном уровне наиболее значимые, обширные сферы государственной жизни. С другой стороны, главной и единственной задачей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является регулирование административной ответственности. Еще один кодекс в России – Уголовный кодекс – имеет своей задачей регулирование уголовной ответственности. Из других законодательно закрепленных видов юридической ответственности – дисци-

плинарной и гражданско-правовой, регулирование которых обеспечивают соответственно Трудовой и Гражданский кодексы Российской Федерации, функция привлечения субъектов к дисциплинарной или гражданско-правовой ответственности носит сугубо вспомогательный характер. Следовательно, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях наряду с Уголовным кодексом Российской Федерации занимает особое место в отечественном законодательстве, поскольку только они предназначены для регулирования на федеральном уровне наиболее суровых видов государственного принуждения – административного и уголовного соответственно. В связи с этим, прежде чем будет принята новая редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, необходимо устранить его прежние недоработки, изъяны концептуального характера и привести его содержание в соответствие с современными передовыми достижениями административно-правовой науки, а также высказанными в отношении ряда его положений правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации и новыми конституционно-правовыми реалиями.

Как показывает сравнительно-правовой анализ теоретических и прикладных новелл Общей части законопроекта и норм Общей части действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – одной из самых важных в концептуальном отношении частей Кодекса, при всей их позитивности они, к сожалению, оказались далеко не полными и не безупречными с позиций понимания и толкования норм важнейшего административно-правового института – института административной ответственности. Данные нормы законодательства хотя и затрагивают фундаментальные юридические категории, специально предназначенные для регулирования на федеральном уровне института административной ответственности, но все еще в значительной

\* См.: Протокол заседания Совета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 января 2015 г. N 218. (Пункт 83).

части своих концептуальных положений не отвечают требованиям ясности, четкости и прозрачности формулировок. Как полагает ряд ученых-административистов и практиков, предлагаемый вариант законопроекта пока еще не способен обеспечить единство цели, последовательность, внутреннюю непротиворечивость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности [1; 2; 3; 4].

К таким важным, фундаментальным административно-правовым категориям, предлагаемым наукой административного права и фактически проигнорированным разработчиками законопроекта с малопримечательной настойчивостью, фактически разрушающими целостность института административной ответственности, относятся качественные признаки института административной ответственности и административного правонарушения, института административных наказаний (его понятие, цели и виды), категория вины и ее формы, понятие вины юридического лица и его признаки как субъекта административной ответственности, административно-правовая характеристика должностного лица и ряд других положений.

В то же время к серьезным достоинствам законопроекта следует отнести введение разработчиками четких критериев разграничения полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования административной ответственности (статья 1.3). До настоящего времени игнорировался один из важнейших принципов кодификации федерального административного законодательства, допускающего параллельное существование на федеральном уровне дублирующих административно-правовых норм. Имеется в виду принцип единства норм об административной ответственности. По этой причине действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях так и не стал единственным кодифицированным актом административно-правового значения и основным источником административно-деликтного права. После введения в действие КоАП РФ в его текст внесено более трех тысяч поправок, изменений и дополнений, имеющих в основном бессистемный, хаотичный характер. Кроме увеличения количества составов ад-

министративных правонарушений, усложняющих деятельность правоприменительных органов, данные поправки оказали негативное влияние на обеспечение прав и законных интересов граждан, усилили репрессивную составляющую санкционных норм Кодекса. Вопреки здравому смыслу и логике развития института административной ответственности федеральный законодатель постоянно ужесточал санкции норм Особенной части, предусматривал большие размеры штрафов, чем в Уголовном кодексе Российской Федерации, значительно расширил сферу краткосрочного лишения свободы в административном порядке. За последнее десятилетие стараниями федерального законодателя действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях становится все более карательным, репрессивным, стремительно утрачивает свое изначальное предназначение как инструмента государственного управления и постепенно превращается в Кодекс уголовных проступков.

В связи с этим не может быть поддержана и оправдана существующая позиция федерального законодателя, ориентированная только на установление правовых запретов, усиливших карательную, репрессивную составляющую Кодекса, и не создающая надлежащих условий для правомерного поведения.

Проводимая в этом плане политика федерального законодателя, имеющая тенденцию к ужесточению законодательства об административной ответственности, в значительной мере деформирует механизм административной ответственности, снижает предупредительные возможности административного законодательства, а также не способствует обеспечению соразмерности и индивидуализации наказания.

Административно-правовые новеллы законодателя, ориентированные на повышение репрессивности административных наказаний, без создания надлежащих условий и стимулирования правомерного поведения и без учета правоприменительной практики не способны привести к достижению главной и основной цели правового регулирования в этой области — снижению количества административных правонарушений и их предупреждению.

Реформирование отечественного законодательства об административной

ответственности без учета состояния правопорядка привело к тому, что в последние годы имеют место перманентный вал хищений чужого имущества, фиктивных и преднамеренных банкротств, многочисленные нарушения миграционного, налогового, таможенного, жилищного, трудового, природоохранного законодательства, общественного порядка, общественной безопасности и порядка управления, рост дорожно-транспортных происшествий, наркомании, алкоголизма и др.

Статистические учеты и обзоры судебной практики за последние несколько лет показывают, что состояние правопорядка в России остается весьма неблагоприятным. Ежегодно повсеместно наблюдается рост числа административных правонарушений. Так, например, в 2014 году в Российской Федерации, по экспертным оценкам, без учета латентности, в сфере общественного порядка и общественной безопасности зафиксировано почти 60 миллионов административно-противоправных деяний. В целом за административные правонарушения только в области дорожного движения (глава 12 КоАП РФ) за первое полугодие 2014 г. районными судами привлечено 36,9 тысяч лиц, или 9,8 % в структуре рассмотрения дел об административных правонарушениях. По сравнению с аналогичным периодом 2013 года рост составил 13,3 %\*.

Учитывая особую значимость обсуждаемого в научной среде и юридической общественностью законопроекта, поддерживая все его разумные новеллы и несомненные достоинства, позволим себе предметно высказать ряд замечаний и пожеланий концептуального характера, поскольку в его Общей части учтены далеко не все общепризнанные достижения юридической науки и почти 15-летней правоприменительной практики.

1. Поскольку главной и единственной задачей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях являлось и является правовое регулирование административной ответственности,

то и название законопроекта необходимо привести в соответствие с данной задачей. Это позволит максимально сблизить название федерального закона с содержанием закрепляемых им материальных административно-правовых норм института административной ответственности. В силу этого новый закон следует назвать Кодексом Российской Федерации об административной ответственности. Данное название в полной мере отражает специфику общественных отношений, регулируемых нормами института административной ответственности, обеспечивающими охранительную функцию отрасли административного права в целом.

2. Необходимо более тщательное, детальное обоснование закрепленного в статье 1.2 законопроекта «Задачи законодательства об административных правонарушениях» положения о том, что данный федеральный закон является основным (базовым) и единственным актом федерального значения, исключая параллельное установление административной ответственности другими федеральными законами. Это позволит устранить один из самых серьезных законодательных дефектов в системе административно-правового регулирования, что на практике приводит к декодификации норм об административной ответственности, их конкуренции и дублированию в сфере правового регулирования административной ответственности.

Целесообразно, исходя из логики построения норм Общей части (статья 1.3 «Полномочия Российской Федерации»), Особенную часть нового кодекса структурировать по соответствующим главам, исчерпывающе закрепляющим в названиях статей все виды составов административных правонарушений, влекущих наступление административной ответственности на федеральном уровне.

3. В статье 1.4 Общей части законопроекта, предусматривающей разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов закрепить четкие критерии федеральной компетенции и компетенции субъектов Российской Федерации, что позволит реально реализовать на практике требования пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ о совместном предмете ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере административно-

\* См.: Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в первом полугодии 2014 г. // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. М., 2014. С. 54-56.

го законодательства. В настоящее время практика реализации данной конституционной нормы показала всю ущербность централизации на федеральном уровне правового механизма регулирования административной ответственности. В результате в каждом третьем регионе Российской Федерации отсутствует собственное административно-деликтное законодательство. Ряд субъектов Российской Федерации имеют региональные законы, устанавливающие административную ответственность за отдельные виды административных правонарушений. Небольшая часть субъектов Российской Федерации имеют кодифицированные законы, устанавливающие административную ответственность на региональном уровне, но зачастую выходят за пределы своих полномочий, вмешиваясь в предметы ведения Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение федеральных правил.

4. В законопроекте отсутствует классическое определение понятия вины и, соответственно, ее признаки. Хотя формы вины включены (статья 3.15) или подразумеваются в большей части норм Общей части Кодекса и, как представляется, будут проецироваться на его Особенную часть. Известно, что вина является одним из важнейших признаков административного правонарушения. Определение вины через ее формы непосредственно в кодифицированном федеральном административном законе относится к серьезным достижениям административно-правовой науки. Только виновное – умышленное или неосторожное – нарушение субъектом административной ответственности установленных правил влечет административную ответственность. Игнорирование данного фундаментального положения юридической науки открывает простор для объективного вменения. Отказ от легального определения вины и ее форм непосредственно в Кодексе позволяет привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц при отсутствии их виновности. Но подобная ситуация, даже если признать ее правомерной, тем не менее не может сама по себе исключить признак виновности, предусмотренный в санкциях большинства статей Особенной части Кодекса.

5. В законопроекте уже в который раз не учитывается (и это становится плохой традицией), что юридическое лицо – категория гражданско-правовая. Юридическое лицо создается, действует и прекращается в соответствии с нормами гражданского права. В связи с этим в соответствии с главой 4 Гражданского кодекса Российской Федерации «любое такое общественное образование становится участником административных, налоговых, трудовых и прочих отношений лишь постольку, поскольку оно признается субъектом гражданского права – юридическим лицом». Административно-правовая концепция юридического лица в юриспруденции отсутствует. Административно-правовой наукой такая концепция также не разработана. Неуклюжие попытки разработчиков законопроекта и некоторых ученых «вмонтировать» частно-правовую материю в институт публичного административного права и рассматривать в таком виде юридических лиц в качестве субъектов административной ответственности (статья 3.11) являются псевдонаучными, конъюнктурными и не имеют научной перспективы.

Общеизвестно, что административное правонарушение является единственным основанием административной ответственности (и это нашло отражение в Общей части законопроекта), не может быть совершено юридическим лицом, поскольку оно по своей природе не способно к сознательным волевым проявлениям. В связи с этим категория вины, выработанная наукой административного права для применения к физическим лицам (как психологическое отношение лица к совершенному им противоправному деянию и его последствиям), не может быть механически перенесена на юридических лиц, и в том числе применена к юридическим лицам как субъектам административной ответственности. В противном случае это позволяет заключить, что административная ответственность юридического лица наступает при отсутствии его виновности, поскольку она в данной форме практически невозможна.

6. Одной из актуальных проблем науки административного права, так и не реализованной в действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и проигнорированной в

законопроекте, по-прежнему остается задача раскрытия сущности административного наказания и уяснения правовой природы административных санкций. Между тем задача раскрытия сущности административного наказания, его правовой природы осложнена отсутствием в административно-правовой науке обстоятельного исследования понятия и признаков административного наказания не столько ввиду новизны этой терминологии, сколько ввиду отсутствия вообще в административно-правовой теории и нормотворческой практике достаточной научной проработки данного правового явления. В то время как исследования правовой природы уголовного наказания в уголовно-правовой науке уделялось и уделяется достаточно большое внимание и, в отличие от административно-правовой науки, сформирован солидный доктринальный пласт информации, обеспечиваемый соответствующим законодательством. Институт административных наказаний в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях имеет важное значение и играет ключевую роль в повышении эффективности механизма административной ответственности.

В Общей части законопроекта понятию, целям и видам административных наказаний посвящена самостоятельная глава 4 «Административные наказания», в статье 4.1 которой понятие административного наказания и его цели авторы рассматривают как одно целое. Можно предположить, что объединение этих двух различных по смыслу понятий в одной статье осуществлено для обеспечения согласованности формы и содержания данной правовой категории, что логически вполне объяснимо с точки зрения общей диалектики правового регулирования института административной ответственности, хотя и малопродуктивно. Но тогда, исходя из данного вывода, в новых подходах нуждается исследование самой проблемы административного наказания — его сущности и содержания, функциональных возможностей и целей, а также само определение понятия административного наказания в федеральном административном законе и теории административного права, что разработчиками законопроекта не учтено и не осуществлено.

7. В уточнении оснований и механизма применения нуждается самый распространенный и наиболее эффективный вид наказания — административный штраф (статья 4.5) и его размеры (статья 4.7) а также сравнительно новые виды административных наказаний — дисквалификация (статья 4.15) и административное приостановление деятельности (статья 4.16), ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя (статья 4.17). Как представляется, подлежит исключению из системы административных наказаний административный арест (статья 4.13), по существу, лишаящий, хотя и краткосрочно, свободы человека за незначительные административные правонарушения, а также исправительные работы (статья 4.8).

Данные виды наказаний противоречат Конституции Российской Федерации, международным правовым актам, запрещающим лишать свободы человека за незначительные проступки и применять принудительный труд.

В концептуальной доработке, уточнении и корректировке нуждаются и некоторые другие материальные административно-правовые нормы института административной ответственности.

К сожалению, законопроект Кодекса выдается разработчиками по частям, что лишает ученых-юристов и практиков, а также широкий круг общественности возможности целостного восприятия будущего Закона об административной ответственности. Пока еще нет Особенной части законопроекта, но заложенное в Общей части положение о делении административных правонарушений на грубые, значительные, менее значительные (статья 3.2 «Категории административных правонарушений») не вызывает у специалистов-практиков особого оптимизма, поскольку это оценочные понятия закона, пока еще не имеют четких признаков и критериев, строго прописанных в законе.

До настоящего времени не решен вопрос и о процессуальной части Кодекса. Будет ли это третья часть законопроекта, либо предполагается принятие отдельного, самостоятельного Административно-процессуального кодекса Российской Федерации. Пока ни законопроектов, ни ясности по этим ключевым вопросам, к сожалению, нет.

**Список литературы.**

1. Кирин А.В., Побежимова Н.И. Новой редакции КоАП РФ нужна «Общая часть» // Административное право и процесс. 2014. N 12. С. 7-13.
2. Авдейко А.Г. Некоторые вопросы модернизации законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административно-процессуального законодательства: материалы ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г.: в 3 ч. Ч. II / сост. Ю.Е. Аврутин, А.Н. Каплунов. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та МВД России, 2015. С. 7-13.
3. Севрюгин В.Е. О проекте Общей части Административного кодекса Российской Федерации // Там же: С. 21-25.
4. Степаненко Ю.В. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): очередной холостой выстрел или все-таки в цель? // Там же. С. 30-41.

<p>МОРГУНОВ С.В., кандидат юридических наук, morgunov.66@mail.ru Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел; Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, 625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75</p>	<p>MORGUNOV S.V., Candidate of Legal Sciences, morgunov.66@mail.ru Scientific and editorial and publishing department; Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Amurskaya St. 75, Tyumen, 625049, Russian Federation</p>
<p>ШАТИЛОВИЧ С.Н., кандидат юридических наук, доцент, shatisergei@yandex.ru Кафедра правовой подготовки сотрудников органов внутренних дел; Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, 625049, г. Тюмень, ул. Амурская, 75</p>	<p>SHATILOVICH S.N., Candidate of Legal Sciences, associate professor, shatisergei@yandex.ru Chair of legal training of law enforcement officers; Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Amurskaya St. 75, Tyumen, 625049, Russian Federation</p>

## **АЛГОРИТМ РАЗГРАНИЧЕНИЯ СОСТАВОВ ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ ПРОТИВ ПОРЯДКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО УЧЕТА (СТАТЬЯ 19.27 КоАП РФ И СТАТЬЯ 322.3 УК РФ)**

**Реферат.** Представлен алгоритм разграничения составов противоправных деяний против порядка осуществления миграционного учета, позволяющий решить проблему квалификации при разграничении схожих составов административно-правового явления — представления ложных сведений при осуществлении миграционного учета и уголовно-правового явления — фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации, предусмотренных ст. 19.27 КоАП РФ и