

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В. Е. Севрюгин

Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия

Необходимость и потребность в глубокой коренной реформе архаичного, крайне несовершенного законодательства России об административной ответственности давно осознана законодателями, правоприменителями, научной общественностью и представителями правозащитных организаций. Как показал ретроспективный анализ административно-правовой теории и сложившейся правоприменительной практики, современное законодательство об административной ответственности не соответствует ни масштабам, ни стандартам правового государства, тормозит развитие институтов гражданского общества, а устаревшая доктрина административного права перестала соответствовать цели и задачам публичного управления.

Ключевые слова: *ответственность, административная ответственность, реформирование института административной ответственности.*

В течение двух последних лет усилиями ученых юристов и депутатов — членов Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от фракций «Единая Россия» и «Справедливая Россия» на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ внесено три разных проекта федеральных законов: № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)»¹, № 703192-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях (Общая часть)» и № 957581-6 «Кодекс РФ об административных правонарушениях. Полный текст». Особое внимание хочется уделить последнему законопроекту.

Следует отметить, что процессуальные вопросы административной ответственности нуждаются в самостоятельной кодификации и отдельном Административно-процессуальном кодексе РФ. Такая раздельная кодификация материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности давно назрела и отвечает логике современного эволюционного развития отечественного законодательства об административной ответственности.

В результате проведенной работы выявлены следующие концептуальные изъяны, ошибки и недостатки законопроекта, находящиеся в области экспертных знаний. Относительно первой и главной части законопроекта — «О выполнении основной задачи законопроекта» (то есть обеспечении единства, последовательности и

непротиворечивости комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности) — приходится констатировать, что ни в целом, ни по одной из заявленных позиций законопроект, при всей его презюмируемой новизне и позитивности, не способен достичь своей главной цели — обеспечить единство цели, последовательность и внутреннюю непротиворечивость правового регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих институт административной ответственности.

Во-первых, что касается названия законопроекта: разработчики совершенно правильно заявляют, что основной целью и главной задачей законопроекта является правовое регулирование административной ответственности. Но тогда и его название необходимо привести к логическому завершению, назвать законопроект «Кодексом РФ об административной ответственности», что позволит устранить уже заложенное в названии противоречие с содержанием закрепленных в нем административно-правовых норм институтов административной ответственности. Такое название законопроекта в полной мере отражает специфику общественных отношений, регулируемых нормами института административной ответственности, обеспечивающими охранительные функции отрасли административного права в целом.

Во-вторых, по содержанию законопроект не соответствует современным передовым достижениям административно-правовой науки и новым конституционно-правовым реалиям. Он не устраняет явные концептуальные ошибки, изъяны и недостатки действующей редакции Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП

¹ Впоследствии законопроект был снят с рассмотрения в связи с его отзывом авторами: см. п. 83 Протокола заседания Совета Государственной Думы РФ от 26 января 2015 г. № 218 (URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(sitelist\)?OpenAgent&intsgd](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(sitelist)?OpenAgent&intsgd)).

РФ), а лишь усугубляет их либо ретуширует некоторые из них и порождает множество новых. Это касается недоработок фундаментального характера (прежде всего понятийно-категориального аппарата), предлагаемых наукой административного и административно-процессуального права, и в очередной раз проигнорированных разработчиками законопроекта, фактически разрушающих целостность института административной ответственности. К таким фундаментальным административно-правовым категориям относятся: институт административной ответственности, его понятие, признаки, основания; институт административного правонарушения: понятие, юридические признаки, состав и виды; институт административного наказания: понятие, сущность, цели, виды, правовая природа административных санкций; категория вины, ее понятие, виды и формы; вина юридического лица как субъекта административной ответственности и ее признаки; понятие, признаки и административно-правовая характеристика должностного лица как субъекта административной ответственности и ряд других.

В законопроекте по-прежнему отсутствуют классическое определение понятия вины и, соответственно, ее признаки. Хотя принципы вины (ст. 2.2) и ее формы (ст. 3.13) включены или подразумеваются в большей части норм Общей части Кодекса и транспонируются 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 КоАП РФ 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.

Авторы законопроекта в который раз не учитывают тот факт (это становится уже плохой традицией), что «юридическое лицо» — категория гражданско-правовая. Юридическое лицо создается, действует и прекращается в соответствии с нормами гражданского права. Поэтому в соответствии с гл. 4 Гражданского кодекса РФ

«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 (ст. 3.8) являются псевдонаучными, конъюнктурными и не имеют научной перспективы.

В-третьих, по объему правового регулирования Общая и Особенная части законопроекта расширены более чем в два раза по сравнению с действующим КоАП РФ. Общая часть содержит 6 глав и 83 статьи, Особенная — 32 главы. В действующем КоАП РФ материальные нормы объединены в 17 глав. Увеличение и расширение объема Общей и Особенной частей законопроекта, как самых важных в концептуальном отношении, можно признать позитивным фактом при условии устранения прежних недостатков содержательного, концептуального и редакционного характера, выявленных в процессе почти пятнадцатилетнего правоприменения. Как известно, за этот период в его текст было внесено более трех тысяч поправок, изменений и дополнений, кардинально исказивших его истинное предназначение. При этом, как показала динамика законодательных инициатив, их необдуманность и поспешность создают благоприятные условия для злоупотреблений и коррупции. К сожалению, новая редакция законопроекта и ряд предлагаемых новелл в значительной части своих концептуальных положений, ясности, четкости и прозрачности формулировок оказались далеко не новыми, не полными и не безупречными с позиций современного понимания и толкования норм важнейшего административно-правового института — института административной ответственности.

В-четвертых, разработчики, как и прежде, с малопонятной для здравого ума настойчивостью, игнорируя предложения ученых и юридической общественности, идут по ошибочному, малопродуктивному пути совмещения двух групп разнородных норм материального административного права и административно-процессуальных норм в одном федеральном законе, по-прежнему не разграничивают их на федеральном уровне на два самостоятельных кодекса: Кодекс РФ об административной ответственности и Административно-процессуальный кодекс

РФ. Упускают в очередной раз возможность привести раздробленное, несовершенно и крайне противоречивое административное законодательство России в полное соответствие с требованием п. «К» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и логикой поступательного развития законодательства РФ об административной ответственности.

Идея полной кодификации федерального законодательства об административной ответственности, включая кодификацию законодательства об административных правонарушениях субъектов РФ, предлагаемая разработчиками законопроекта, — явление положительное и давно ожидаемое, направленное на устранение одного из самых застарелых и серьезных законодательных дефектов действующего КоАП РФ. Но такая кодификация административного законодательства в субъектах РФ возможна только на единой федеральной нормативной правовой базе. Представляется, что в качестве такого единого федерального модельного закона должны быть «Основы законодательства РФ об административной ответственности», разработка и принятие которых может быть осуществлена параллельно с доработкой законопроекта. Разработчиками законопроекта проигнорирован и тот факт, что Кодекс РФ об административной ответственности входит в особую группу фундаментальных законов РФ, затрагивающих жизненно важные повседневные интересы десятков миллионов граждан и разнообразных юридических лиц, и регулирует на федеральном уровне наиболее значимые обширные сферы государственной жизни. Отсюда специфической особенностью и целью административной ответственности, придающей ей универсальный межотраслевой характер, являются не только защита административно-правовых норм, но и привлечение к ответственности за нарушения требований правовых норм других отраслей административного права — конституционного, налогового, таможенного, бюджетного, банковского, финансового, валютного, земельного, экологического и др. Поэтому названные в законопроекте гл. 1 «Законодательство об административных правонарушениях» (вместо «административной ответственности»), ст. 1.1 «Система законодательства об административных правонарушениях» и ст. 1.2 «Задачи законодательства об административных правонарушениях» (вместо «административной ответственности») не отражают специфику общественных отношений, регулируемых нормами института административной ответственности. Их названия необходимо изменить, а содержание привести в соответствие с главной задачей законопроекта.

Оценивая законопроект с позиции «достаточности проработки вопросов подсудности дел об

административных правонарушениях, а также правила их рассмотрения и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях», необходимо отметить, что со стороны органов государственной власти не ведется мониторинга эффективности правоприменительной практики. Вместо этого для отчетности и статистики в органах федеральной исполнительной власти и исполнительной власти субъектов РФ фиксируется лишь количество возбужденных дел об административных правонарушениях и лиц, привлеченных к административной ответственности.

Как показывает анализ нормативных правовых актов в данной сфере правоотношений и официальных выводов должностных лиц (уполномоченных по правам человека в РФ В. П. Лукина и Э. М. Панфиловой, председателя Следственного Комитета РФ А. И. Бастрыкина, министра юстиции РФ А. В. Коновалова), фонда «Всероссийский центр изучения общественного мнения», статистических сведений портала безопасности дорожного движения, системы информационного мониторинга и анализа, независимого доклада Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» «Россия: коррупция в судах» [1. С. 22], Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Транспаренси Интернешнл-Р», материалов сайта electrotransport.ru, комиссии Федерации автовладельцев по противодействию противоправному сговору ГИБДД и судов, в России за последние годы сформировалось крайне негативное правоприменение. В настоящее время правоприменение в России находится в системном кризисе. Правоприменительная практика КоАП РФ свидетельствует о том, что любое, даже незначительное увеличение суммы административных штрафов, появление новых мер обеспечения приводит лишь к многократному увеличению взяток. Так, например, появление в КоАП РФ таких новых мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как задержание транспортных средств, регистрация номерных знаков, арест товаров и вещей, предусматривающих административный штраф, мгновенно увеличило сумму взяток в разных субъектах РФ в 5–10 раз по сравнению с размером административного штрафа.

В некоторых случаях внесение в ряд федеральных законов непроработанных и сомнительных поправок и изменений привело лишь к очередному витку злоупотреблений и коррупции. Так, в правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 29 мая 2007 г. № 346-0-0, установлено, что должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, может быть опрошено в качестве свидетеля. В результате должностное

лицо приобрело сразу два полномочия — свидетеля-обвинителя и административного преследователя.

Таким образом, в настоящее время по действующему законодательству РФ об административной ответственности должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении, стали выступать одновременно в четырех качествах: во-первых, как инициаторы преследования по делу об административном правонарушении; во-вторых, как свидетели по делу; в-третьих, при рассмотрении дела — по умолчанию одновременно обвинителя лица, привлекаемого к административной ответственности; в-четвертых, при обжаловании постановления суда — активного участника производства по делу об административном правонарушении, свидетеля и обвинителя лица, в отношении которого возбуждено дело.

Представляется, что только с принятием полноценного административно-процессуального кодекса РФ с детально закрепленным в законе судебно-процессуальным порядком будут рассмотрены и разрешения дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений, возможно обеспечить и законность, и состязательность, и равноправие сторон в административном процессе. Это позволит исключить из практики обвинительный уклон судей, вызванный отсутствием в заседании представителя обвинения и процессуальное неравенство сторон.

Явно недостаточное внимание разработчики проекта уделили современной законодательной технике при конструировании административно-деликтных норм. В результате уровень нормативно-правовых установлений Общей и Особенной частей законопроекта остается крайне низким и не соответствует установленным требованиям.

Содержатся ли в проекте коррупционные факторы? Содержатся, и они вытекают из так называемой новеллы законопроекта «о выделении категорий грубых, значительных и менее значительных административных правонарушений» (ст. 3.2). Представляется, что без четко закрепленных в законе критериев отнесения данных правонарушений к грубым или не грубым, значительным, менее или более значительным их выделение в законопроекте теряет всякий смысл. Они носят оценочный характер, являются субъективными и, следовательно, обладают коррупционным фактором. Итак, следует выделить основные концептуальные изъяны и недоработки законопроекта:

- неоправданное ужесточение административной ответственности за проступки, что нашло отражение во введении ряда новых, сомнительных видов административных наказаний и резком, многократном увеличении размеров административных штрафов на граждан, значительно превышающих средний размер заработной платы в стране, на что уже обращал внимание Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 14 февраля 2013 г. В условиях, когда половина населения страны живет за чертой бедности, это не только жестоко, но и аморально;
- ничем не обоснованное расширение сферы применения административного ареста. За период с 2002 по 2016 г. санкции статей, предусматривающие административный арест выросли почти в 35 раз (с 4 до 135 составов). В результате лишение свободы человека в административном порядке потеряло признак исключительности и превратилось в обыденное, заурядное административное наказание;
- явная коммерциализация законодательства об административной ответственности, утратившего свою профилактическую предупредительную роль и направленного в основном на обеспечение чисто фискальной функции государства;
- устаревшая, потерявшая свою актуальность, смешанная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности в КоАП РФ, существенно тормозящая дальнейшее поступательное развитие административного законодательства РФ и ее субъектов;
- отсутствие какой-либо внутренней согласованности норм об административной и уголовной ответственности и их соотношения, по-прежнему не учитывающих наличие однотипных институтов административного и уголовного законодательства, а также наличие большого количества смежных составов административных правонарушений, динамики криминализации и декриминализации;
- явно низкий уровень нормативности большинства правовых установлений, включенных в законопроект, вследствие чего многие нормы как Общей, так и Особенной частей Кодекса далеки от современного уровня законодательной техники.

Список литературы

1. Независимый доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» «Россия: Коррупция в судах». — М., 2014. — 400 с.

Дата поступления: 14.09.2016

Дата принятия к опубликованию: 16.09.2016

Сведения об авторе

Севрюгин Виктор Егорович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, Тюмень, Россия. *admjurati@yandex.ru*

Библиографическое описание: Севрюгин, В. Е. Современное состояние и проблемы реформирования законодательства Российской Федерации об административной ответственности / В. Е. Севрюгин // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. — 2016. — Т. 1, вып. 3. — С. 52–56.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2016. Vol. 1, iss. 3. P. 52–56.

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF REFORMING OF THE RUSSIAN LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

V.E. Severyugin

Tyumen State University, Tyumen, Russia. admjurati@yandex.ru

The need and demand for a profound radical reform of the archaic, of the very imperfect legislation of Russia about administrative responsibility have long understood and legislators, and enforcers, and the scientific community, and representatives of human rights organizations. As shown by retrospective analysis of administrative-legal theory and current enforcement practices, the current legislation on administrative responsibility does not correspond to the scale and standards of a legal state, hinders the development of civil society institutions, and the outdated doctrine of administrative law has ceased to meet the goals and objectives of public administration.

Keywords: *responsibility, administrative responsibility, the reform of the Institute of administrative responsibility.*

References

1. *Nezavisimyy doklad Vserossiyskoy antikorrupsionnoy obshchestvennoy priyomnoy "Chistye ruki" "Rossiya: Korruptsiya v sudakh"* [An independent report of the All-Russian anti-corruption public reception of "Clean Hands", "Russia: Corruption in the courts"]. Moscow, 2014. 400 p. (In Russ.).

Date of receipt: 14.09.2016

Date of acceptance for publication: 16.09.2016