

УДК 342
ББК 67.400.1

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 и законодателями, и правоприменителями, и 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: *административный регламент, административное право, административная ответственность.*

В течение двух последних лет усилиями ученых-юристов и депутатов из Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству от фракций «Единая Россия» и «Справедливая Россия» на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ внесены три разных проекта федеральных законов: № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)»¹, № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» и № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Полный текст». Особое внимание следует уделить последнему законопроекту, в проведении правовой экспертизы которого и выработке экспертной оценки автору этой статьи приходилось принимать непосредственное участие.

Следует отметить, что процессуальные вопросы административной ответственности нуждаются в самостоятельной кодификации и отдельном Административно-процессуальном кодексе РФ. Такая отдельная 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 пер-

¹ См.: Протокол заседания Совета Государственной Думы РФ от 26 января 2015 г. № 218 (п. 83). Впоследствии законопроект был снят с рассмотрения в связи с его отзывом авторами.

вой 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, по названию 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 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 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 принцип 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 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.

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 как самых важных в концептуальном отношении частей законопроекта можно признать позитивным фактом при условии устранения прежних недостатков содержательного, концептуального и редакционного характера, выявленных в процессе почти 15-летнего правоприменения. Как известно, за этот период в текст было внесено более трех тысяч поправок, изменений и дополнений, кардинально искаживших 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 по 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, что касается структуры законопроекта: разработчики, как и прежде, с малопонятной для здравого смысла настойчивостью, игнорируя предложения ученых и юридической общественности, идут по ошибочному, малопродуктивному пути совмещения двух групп различных 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 Админи-

стративно-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 и направлено 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, 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. Название их необходимо изменить, а содержание привести в соответствие с главной задачей законопроекта.

Оценивая законопроект с позиции «достаточности проработки вопросов подсудности дел об

административных правонарушений, а также правила их рассмотрения и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях», необходимо отметить, что со стороны органов государственной власти не ведется мониторинг 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 Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), статистических сведений портала безопасности дорожного движения, система информационного мониторинга и анализа, независимого доклада Всероссийской антикоррупционной общественной приемной «Чистые руки» «Россия: коррупция в судах»¹, Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Транспаренси Интернешнл-Р», материалов сайта electrotransport.ru, Комиссии Федерации автовладельцев России 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, с появлением 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 увеличилась сумма 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

¹ См.: Россия: коррупция в судах : независимый докл. Всерос. антикоррупц. обществ. приемной «Чистые руки». М., 2014.

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 как обвинители лица, привлекаемого к административной ответственности; в-четвертых, при обжаловании постановления суда — как активные участники производства по делу об административном правонарушении, свидетели и обвинители лица, в отношении которого возбуждено дело.

Представляется, что только с принятием полноценного Административно-процессуального кодекса РФ с детально закрепленным в нем судебно-процессуальным порядком 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 коррупциогенные 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 негрубым, 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:

1. 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.
2. 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.
3. Явная коммерциализация законодательства об административной ответственности, утратившего свою профилактическую предупредительную роль и направленного в основном на обеспечение чисто фискальной функции государства.
4. 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.
5. Отсутствие в законопроекте какой-либо внутренней согласованности норм об административной и уголовной ответственности и их соотношения, по-прежнему не учитывающих наличие однотипных институтов административного и уголовного законодательства, наличие большого количества смежных составов административных правонарушений, динамику криминализации и декриминализации.
6. 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.

Дата поступления: 15.10.2017

Дата принятия к опубликованию: 17.10.2017

Сведения об авторе

Севрюгин Виктор Егорович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, 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. — 2017. — Т. 2, вып. 4. — С. 65–69.

Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2017. Vol. 2, iss. 4. Pp. 65–69.

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

V.E. Severyugin

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

Need and the need for deep radical reform of archaic, extremely imperfect legislation of Russia on administrative responsibility is realized long ago by both legislators, and law enforcement officials, and scientific community, and representatives of human rights organizations. As has shown the retrospective analysis of the administrative and legal theory and the developed law-enforcement practice, the modern legislation on administrative responsibility doesn't correspond to either scales, or standards of the constitutional state, slows down development of institutes of civil society, and the outdated doctrine of administrative law has ceased to answer the purpose and tasks of public management.

Keywords: *administrative regulations, administrative law, administrative responsibility.*