

УДК 342.1

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-488-492

О КОНЦЕПЦИИ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: КРАТКИЙ КОММЕНТАРИЙ ЗАКОНОПРОЕКТА

СЕВРЮГИН Виктор Егорович*

✉ 17041945@mail.ru

Ул. Володарского, 6, Тюмень, 625003, Россия

***Аннотация.** В статье комментируется проект Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административной ответственности. Подчеркивается, что Концепция сохраняет и развивает традиционные для отечественного законодательства подходы к правовому регулированию отношений, составляющих правовой институт административной ответственности. Необходимость принятия нового кодекса обусловлена произошедшими после принятия и вступления в силу действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменениями в международной обстановке, организации общественно-экономической и социально-политической жизни и деятельности государства, в развитии экономики. Данные изменения оказали значительное влияние и на существующую правовую систему: возникло много новых правовых институтов, изменился облик целых отраслей российского права. Например, появились институты государственных и муниципальных закупок, государственных и муниципальных услуг, контрактная система, законодательно и организационно оформились институты в сфере государственного контроля (надзора). Появилась настоятельная необходимость отразить в новом кодексе изменившееся состояние системы общественных отношений, правовой системы, судебной и иной правоохранительной практики, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изменений в законодательстве, в организации органов государственной власти, в системе федеративных отношений.*

***Ключевые слова:** Кодекс, административная ответственность, законопроект, концепция, компетенция, кодификация, модернизация, производство, юрисдикция.*

On the Concept of the New Code of the Russian Federation on Administrative Responsibility: A Brief Commentary on the Bill

Sevryugin Viktor E.**

✉ 17041945@mail.ru

6 Volodarskogo st., Tyumen, 625003, Russia

***Abstract.** The article comments on the draft Concept of the new Code of the Russian Federation on Administrative Responsibility. It is emphasized that the Concept maintains and develops traditional approaches to the legal regulation of relations that make up the legal institution of administrative responsibility traditional for domestic law. The need to adopt a new Code is due to changes in the international situation, the organization of socio-economic and socio-political life and the activities of the state, and the development of the economy after the adoption and entry into force of the current Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. These changes had a significant impact on the existing legal system: many new legal institutions arose, and the appearance of entire branches of Russian law changed. For example, there appeared institutes of state and municipal procurement, state and municipal services, a contract system, and institutes in the field of state control (supervision) took shape legislatively and organizationally. There was an urgent need to reflect in the new Code the changed state of the system of public relations, the legal system, judicial and other law enforcement practices,*

* Заведующий кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

** Head of the Department of Administrative and Financial Law at the Institute of State and Law of the Tyumen State University, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, changes in legislation, in the organization of public authorities, in the system of federal relations.

Keywords: *Code, administrative responsibility, draft law, concept, competence, codification, modernization, production, jurisdiction.*

5 апреля 2019 г. постановлением Правительства РФ объявлено о разработке проекта Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Концепция) и о создании Межведомственной рабочей группы по подготовке данной концепции. Руководителем назначен Заместитель Председателя Правительства РФ, Руководитель Аппарата Правительства РФ К. А. Чуйченко, ответственным секретарем – заместитель Министра юстиции РФ Д. В. Новак. В качестве независимых экспертов к работе над законопроектом привлечены ведущие отечественные ученые и специалисты в этой области знания. С рассмотрения проекта, по сути, начался третий этап кодификации норм об административной ответственности, о необходимости которого в юридической литературе и административно-правовой науке говорится уже много лет.

В основу разработки Концепции были положены ранее имеющиеся наработки ученых и депутатов профильных комитетов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 2014–2017 гг. При этом на заседаниях Межведомственной рабочей группы речь шла не о косметической модернизации норм действующего КоАП РФ, а о серьезном реформировании всего института административной ответственности. К сожалению, предыдущие проекты модернизации Общей, Особенной и процессуальной частей КоАП РФ ничего нового не содержали, а лишь воспроизводили и тиражировали ошибки и недостатки старого КоАП РСФСР. Поэтому была предложена новая реформаторская Концепция законопроекта, предусматривающая параллельную разработку сразу двух новых Кодексов – Кодекса Российской Федерации об административной ответственности и Кодекса административной юрисдикции Российской Федерации (или Кодекса Российской Федерации об административном (внесудебном) производстве по делам об административных правонарушениях). Под юрисдикцией предлагается понимать компетенцию должностных лиц органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним государ-

ственно-властных решений. Проект Концепции состоит из 7 разделов: «Введение», «Общие положения (Общая часть)», «Особенная часть», «Субъекты административной юрисдикции», «Производство по делам об административных правонарушениях», «Исполнение административных взысканий», «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях». Объем Концепции 23 страницы.

Проект Концепции 18 апреля 2019 г. обсужден и одобрен Ученым советом Института государства и права Российской академии наук и представлен на утверждение Правительства РФ. В целом новые кодексы должны быть разработаны и приняты до конца 2020 г.

Конечно, сама Концепция не догма. Ее содержание и отдельные положения еще можно и нужно будет дорабатывать. Прежде всего потому, что в Концепции отсутствует основная идея кодекса. В ней не обозначена цель регулирования. Реально существующая фискальная цель не совпадает с декларируемой профилактической целью. Существует и множество других вопросов и проблем, которые необходимо еще решить.

Суть предлагаемых новаций Концепции сводится к следующему.

Во-первых, с момента вступления КоАП РФ в силу (2002 г.) прошло 17 лет. Страна вошла в рыночные отношения. Назрела объективная возможность и необходимость научного переосмысления и научного анализа сложившейся в эти годы правоприменительной практики, а также критической оценки эффективности применяемых правовых норм с учетом внесенных в КоАП РФ многочисленных и не до конца продуманных изменений и дополнений. Об этом свидетельствует статистика. За указанный период принят 621 федеральный закон, внесший в кодекс 4800 изменений и дополнений, до неузнаваемости искавших его первоначальную идею и смысл как эффективного инструмента государственного управления. По сути, КоАП РФ превращен в фискальный документ. Вносимые в этот период изменения и дополнения носили спонтанный и бессистемный характер, что привело к нарушению

единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений. Остались неурегулированными мерами административной ответственности ряд ключевых сфер общественных отношений (экология и природопользование, транспорт и связь, образование и здравоохранение, поддержание конкуренции и рынка ценных бумаг, рынок труда и миграция, жилищная и коммунальная сферы, дорожное движение и многое другое), что также негативным образом влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, вызывает необходимость уточнения и корректировки составов многих административных правонарушений, закрепленных в соответствующих главах Особенной части КоАП РФ.

Во-вторых, существенным фактором, снижающим эффективность действующего КоАП РФ, являются образовавшиеся за прошедшие годы проблемы в правоприменительной практике органов административной юрисдикции и их должностных лиц в вопросах возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. Главным образом, эти проблемы связаны с существенными изменениями в системе, структуре и компетенции федеральных органов исполнительной власти уже после принятия КоАП РФ 2002 г. Что с необходимостью требует уточнения и корректировки полномочий отдельных органов и должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

В-третьих, сложившаяся практика формирования и применения законодательства об административной ответственности субъектов Российской Федерации также не является единообразной и устойчивой в силу незавершенности и противоречивости действующих федеральных норм, разграничивающих компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере административной ответственности. Поэтому дальнейшее совершенствование действующего федерального законодательства об административной ответственности нельзя осуществлять изолированно, в отрыве от реформирования отраслевого административно-деликтного законодательства, проводимого в настоящее время в рамках контрольно-надзорной деятельности. В силу этого очень важно при разработке нового кодекса не упустить и закрепить соответствующие положения, устанавливающие и раскрывающие взаимосвязь законодательства об административной ответственности с законодательством

о государственном контроле (надзоре). В предлагаемой Концепции четко не прописаны какие-либо концептуальные положения, раскрывающие внутрисистемную и структурную взаимосвязь такого законодательства. В настоящее время законодательство о государственном контроле (надзоре), исходя из толкования смысла ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, регламентирует лишь порядок сбора доказательств по делу об административном правонарушении юридического лица и индивидуального предпринимателя, выявленном в ходе проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Для практического решения данной проблемы в новом Кодексе РФ об административной ответственности необходимо создать новые материальные нормы, устанавливающие и раскрывающие взаимосвязь административного правонарушения с выделяемыми в нормах законодательства о государственном контроле (надзоре) «нарушением обязательных требований», «нарушением антимонопольного законодательства», «нарушением налогового законодательства», «налоговым правонарушением» и другими вариантами неправомерного поведения юридического лица или индивидуального предпринимателя, влекущими применение мер административной ответственности. Что позволит данные новые нормы кодекса, регламентирующие порядок применения мер административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях рассматривать во взаимосвязи с процедурами административно-правового принуждения в ходе и по результатам контрольно-надзорных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Очевидно, что этот новый и важный правовой институт административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей требует особого законодательного подхода.

В-четвертых, очевидно, что реформирование института административной ответственности будет неполным и незавершенным без совершенствования процедуры рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях [1, с. 34], включая стадии привлечения к административной ответственности, и порядка обжалования актов органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности.

В-пятых, Концепция предусматривает дальнейшее укрепление судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции

путем реформирования процедурного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в соответствии с требованиями ст.ст. 10, 72, 118 Конституции Российской Федерации. При этом арбитражные суды, суды общей юрисдикции, исходя из смысла ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, могут разрешать дела только посредством административного судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах, тем более присущих исполнительной ветви власти. В Конституции РФ отсутствует указание на существование отдельной самостоятельной процессуальной формы разрешения судами дел об административных правонарушениях, кроме производства по делам об административных правонарушениях. Поэтому в соответствии с императивной нормой ч. 2 ст. 118 Конституции РФ такие дела могут разрешаться только в форме административного судопроизводства. В связи с вышеизложенным в Концепции предлагается закрепить нормы, регламентирующие порядок рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях (дел о привлечении физических и юридических лиц к административной ответственности и дел об оспаривании этими лицами постановлений административно-юрисдикционных органов по делам об административных правонарушениях), в рамках отдельного нового раздела в структуре действующего Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ). Тем самым будет устранено ныне существующее противоречие ч. 5 ст. 1 КАС РФ с ч. 2 ст. 118 Основного закона, исключившего из предмета правового регулирования и из структуры административного судопроизводства рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. В Концепции нового КоАП РФ отмечается, что действующий КАС РФ в этой части также не согласуется с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, глава 25 которого определяет правила рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях в рамках именно административного судопроизводства. Данное несоответствие легко исправить, включив в действующий КАС РФ специальный раздел, посвященный рассмотрению судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел об административных правонарушениях двух указанных выше категорий. Для этого предлагается ст. 1

гл. 1 КАС РФ «Предмет правового регулирования» расширить, дополнив ее словами «а также порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений».

В-шестых, разработчики Концепции нового КоАП РФ исходили из идеи глубокого реформирования законодательства об административной ответственности, а не только и не столько его модернизации. Предлагается основной упор делать не только на сокращение количества составов административных правонарушений по которым суд, арбитражный суд являются органом, привлекающим к административной ответственности и по которым административное наказание вправе назначать только суд, но и на изменение подходов к назначению наказаний. Для реализации данной идеи формулируются новые концептуальные подходы к конструированию составов административных правонарушений. С учетом мнения Конституционного Суда РФ предлагается закрепить за законодателем (и федеральным, и региональным) право конструировать составы административных правонарушений и их отдельные элементы по-разному, в зависимости от существа охраняемых общественных отношений, включая такой элемент состава административного правонарушения, как объективная сторона. В том числе использовать в указанных целях бланкетный (отсылочный) способ формулирования норм об административной ответственности. Противоправность деяния также может быть описана или прямо в норме Особенной части кодекса или же путем отсылки к положениям нормативных правовых актов.

В Концепции нового кодекса предлагается законодательно закрепить содержание понятия и принципы административной ответственности с таким расчетом, чтобы данные положения позволяли реально отграничить административную ответственность от других видов юридической и суррогатной ответственности.

Относительно субъектов административной юрисдикции предлагается подвергнуть ревизии действующие объемы юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти и их должностных лиц. В частности, нуждается в оптимизации перечень органов исполнительной власти и их должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и проводить по ним административные расследования.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.

References

1. Solovey Yu. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.