

НАУКА ПО ОТРАСЛЯМ ЗНАНИЙ

Вестник АЭН, 2019, 4 (37): с. 18–22.

© АЭН

О концепции нового кодекса Российской Федерации об административной ответственности

В. Е. СЕВРЮГИН



СЕВРЮГИН Виктор Егорович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, зав. кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, г. Тюмень, Россия.

Статья посвящена разработке проекта концепции нового Кодекса РФ об административных правонарушениях

Ключевые слова: административная ответственность, полномочия административных органов, укрепление судебного контроля за действиями административных органов, реорганизация института административной ответственности.

The article is devoted to the development of a draft concept of the new Code of administrative offenses of the Russian Federation.

Keywords: administrative responsibility, powers of administrative bodies, strengthening judicial control over the actions of administrative bodies, reorganization of the institution of administrative responsibility.

Наконец-то наступило время ТРЕТЬЕЙ кодификации норм об административной ответственности о необходимости которой в научных кругах говорится вот уже более пяти лет. При этом речь идет о реформировании института административной ответственности в целом, а не только и не столько о модернизации Концепции КоАП РФ. За эти годы мне пришлось выступать в качестве независимого эксперта по трем новым федеральным законопроектам КоАП РФ, инициированных группой депутатов различных фракций Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. К сожалению, эти законопроекты ничего нового не содержали.

Как вы уже знаете 5 апреля этого года Постановлением Председателя Правительства РФ объявлено о разработке проекта концепции нового Ко-

декса РФ об административных правонарушениях и создании Межведомственной рабочей группы по подготовке данной концепции, в состав которой в качестве эксперта мне предложено войти. Руководителем назначен Чуйченко Константин Анатольевич – Руководитель Аппарата Правительства РФ, техническим секретарем Новак Денис Васильевич - заместитель министра юстиции РФ. Межведомственная рабочая группа и эксперты приступили к работе. Уже проведено два заседания рабочей группы и принят проект концепции нового Кодекса РФ об административной ответственности. Проект концепции 18 апреля 2019 года обсужден и одобрен на заседании Ученого совета Института государства и права РАН. Данную концепцию можно назвать реформистской, поскольку она предусматривает принятие сразу 2-х кодифицированных документов об административной ответственности:

- Кодекс РФ об административной ответственности;
- Кодекс административной юрисдикции Российской Федерации или Кодекс РФ об административном (внесудебном) производстве по делам об административных правонарушениях, где юрисдикция понимается как компетенция должностных лиц органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним государственно-властных решений.

Данная концепция представлена на утверждение Председателю Правительства РФ 29 мая 2019 года. В ближайшее время Концепция Нового Кодекса РФ об административной ответственности должна быть введена Распоряжением Правительства РФ в действие.

Конечно, сама концепцию не догма. Ее содержание и отдельные положения еще можно и нужно будет дорабатывать. К сожалению, в предлагаемой Концепции нет ОСНОВНОЙ идеи (её не было и в предыдущих концепциях). Не обозначена ЦЕЛЬ регулирования. Декларируемая цель присутствует (если ее толковать через цель наказания – это общая и частная превенция). В то же время видна невооруженным глазом и скрытая, завуалированная, то есть фискальная цель будущего Кодекса.

Если изложить кратко, то суть предлагаемых новелл новой концепции Кодекса сводится к следующему:

1) за последние 17 лет, с момента вступления КоАП РФ в силу назрела объективная необходимость научного переосмысления и анализа сложившейся за эти годы правоприменительной практики, а также критической оценки эффективности применяемых норм с учетом внесенных многочисленных изменений и дополнений. Об этом наглядно свидетельствует статистика. За указанный период принят 621 Федеральный закон, внесшие более 4800 изменений и дополнений в КоАП РФ и до неузнаваемости искаживших его первоначальную идею и смысл как эффективного инструмента государственного управления. По сути, КоАП РФ превращен в чисто фискальный документ. Вносимые за этот период многочисленные изменения и дополнения, в основном, носили спонтанный, не системный харак-

тер, что привело к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию общественных отношений. Остаются неурегулированными мерами административной ответственности ряд ключевых сфер общественных отношений (это 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 многие другие), что также негативным образом влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц и вызывает необходимость уточнения и корректировки составов многих административных правонарушений закрепленных в соответствующих главах Особенной части КоАП РФ.

2) 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 частичными изменениями в системе и компетенции федеральных органов исполнительной власти, что с необходимостью требует постоянного уточнения и корректировки полномочий отдельных органов и должностных лиц по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

3) сложившаяся практика формирования и применения законодательства об административной ответственности субъектов РФ так же не является единообразной и устойчивой в силу несовершенства действующих федеральных норм, разграничивающих компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере административной ответственности. Поэтому совершенствование федерального законодательства об административной ответственности нельзя осуществлять изолированно от реформирования отраслевого административно-деликтного законодательства, проводимого в настоящее время в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Известно, что КоАП РФ был принят еще задолго до реформы законодательства о государственном контроле (надзоре). Поэтому очень важно в предложенной Концепции нового Кодекса РФ об административной ответственности закрепить соответствующие положения, устанавливающие и раскрывающие взаимосвязь законодательства об административных правонарушениях с законодательством о государственном контроле (надзоре). В настоящее время действующий КоАП РФ (исходя из толкования части 3 ст. 26.2), по сути, регламентирует порядок сбора доказательств по делу об административном правонарушении юридического лица или индивидуального предпринимателя, выявленного в ходе проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. В этой связи, очевидно, что правовое регулирование комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной от-

ветственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, объективно требует особого законодательного подхода.

4) очевидно, что реформирование института административной ответственности будет не полным и не завершенным без совершенствования процедуры рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, включая стадии привлечения к административной ответственности и порядка обжалования актов органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности.

5) необходимо предусмотреть 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 статей 10, 72, 118 Конституции РФ. Арбитражные суды, суды общей юрисдикции, исходя из смысла части 2 статьи 118 Конституции РФ, могут разрешать дела только посредством административного судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах, тем более присущих исполнительной власти. При этом в Конституции РФ отсутствует указание о существовании самостоятельной процессуальной формы разрешения судами дел об административных правонарушениях – то есть производства по делам об административных правонарушениях. Поэтому такие дела в соответствии с императивной нормой части 2 статьи 118 Конституции РФ могут разрешаться только в форме административного судопроизводства.

В связи с изложенным 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. Тем самым будет устранено ныне существующее противоречие части 5 статьи 1 КАС РФ с частью 2 статьи 118 Конституции РФ, исключившего из предмета правового регулирования и из структуры административного судопроизводства рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях.

б) действующий КАС РФ, в этой части, так же не согласуется с Арбитражным процессуальным кодексом РФ, 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. Статью 1 «Предмет правового регу-

лирования» Главы 1 КАС РФ расширить, дополнив ее словами «а так же порядок рассмотрения иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений».

В Концепции Нового кодекса об административной ответственности РФ заложена более глубокая идея, а именно идея реформирования института административной ответственности. И речь идет не только и не столько о сокращении количества составов административных правонарушений, по которым суд, (арбитражный суд) является органом, привлекающим к административной ответственности и по которым административное наказание вправе назначать только суд, но и об изменении подходов к назначению наказаний. Для реализации данного положения предлагаются 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 ссылки на положения нормативных правовых актов.

Предлагается в новом Кодексе законодательно закрепить содержание понятие и принципы административной ответственности с таким расчетом, чтобы данные положения позволили отделить административную ответственность от других видов юридической ответственности.

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