

## Административное право

**Степаненко Юрий Викторович**

доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации  
главный научный сотрудник ВНИИ МВД России,  
профессор кафедры «Административное и  
информационное право» ФГБОУ ВПО  
«Финансовый университет  
при Правительстве Российской Федерации  
Москва (E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

### **КОАП РФ НАКАПЛИВАЕТ ОТРИЦАТЕЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ**

**Аннотация.** Стремительное развитие общественных отношений в сфере государственного управления побуждает федерального законодателя и исполнительную власть к такому же активному правовому регулированию в этой области. Зачастую нормотворческую активность государственные органы демонстрирует по своей инициативе. В любом случае многие новые нормативные предписания требуют правовой охраны от нарушений, что обуславливает лавинообразное внесение изменений и дополнений в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В этой связи указанный Кодекс увеличивается в объеме, принимает искаженные формы, создавая проблемы в правоприменительной деятельности. В результате возникла острая необходимость либо в кардинальном пересмотре действующего КоАП РФ, либо в разработке проекта нового кодекса.

**Ключевые слова:** КоАП РФ, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, тенденция, нормы, правила.

По мнению многих ученых, самочувствие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс) в настоящее время оставляет желать лучшего<sup>1</sup>. Вместе с тем научная дискуссия о мерах по его совершенствованию всегда была оживленной. Несмотря на то что Кодекс за 12-летний период своего действия продемонстрировал немало достоинств, его начали критиковать, когда он был ещё

---

<sup>1</sup> Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

проектом [1]. В разное время относительно его уязвимых мест высказывались А.П. Шергин [2], В.В. Денисенко [3], Б.В. Россинский [4], М.Я. Масленников [5], А.В. Кирин [6], П.П. Серков [7] и другие ученые. Однако сейчас научная полемика вокруг Кодекса достигла такой степени накала, что вопрос о его судьбе встал, что называется, ребром. Возникла дилемма: списывать его в архив или все же попытаться привести в социально приемлемое состояние?

Третьего марта 2014 года эти альтернативные подходы стали предметом обсуждения на круглом столе в Государственной Думе, организованном фракцией «Справедливая Россия»; 21 марта - на конференции в Санкт-Петербургском университете МВД России, посвященной памяти известного ученого-административиста В.Д. Сорокина; 3-4 апреля – на Кутафинских чтениях в МГЮА; 15 мая – на конференции в Омской юридической академии. Следующим эту эстафету принял форум Краснодарского университета МВД России, осенью она перейдет к конференции в Небуге, и так - по кругу. Однако такая активная, но все же, согласитесь, закулисная модернизация законодательства об административной ответственности не может продолжаться бесконечно. Когда-то необходимо выходить на уровень законодательных решений, или хотя бы законодательных инициатив, парламентских слушаний.

В целях актуализации законодательства об административных правонарушениях хотелось бы также высказать некоторые соображения по поводу отдельных негативных, на наш взгляд, тенденций Кодекса.

Прежде всего необходимо отметить, что кодифицированные законодательные акты обычно малоподвижны и отличаются определенной консервативностью. Однако это свойство не характерно законодательству об административных правонарушениях. Ещё до вступления Кодекса в силу приготовленное ему законодателем прокрустово ложе оказалось тесноватым. В принципе, это типичная ситуация для современного законотворчества. Замечено, что попытки государства оптимизировать правовую организацию охранительной деятельности не всегда приводят к желаемому результату. Например, о качестве нового УПК РФ

свидетельствует беспрецедентный случай, когда ещё до введения его в действие Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» корректировке было подвергнуто 69 статей, то есть почти 15% от их общего количества [8]. В первые годы действия УПК РФ в кулуарах его даже иногда называли «бронжилетом для преступников».

К настоящему времени во изменение КоАП РФ принято более 350 федеральных законов. Ожидают своей очереди около 600 законодательных инициатив. При этом необходимо отметить, что активность законодателя возрастает с каждым годом. Так, если Государственной Думой третьего созыва принято 5 законодательных актов, вносящих изменения в КоАП РФ, то Государственной Думой четвертого созыва – 65, пятого созыва – 107, шестого созыва – 173 [9].

В том что Кодекс принял гипертрофированные формы, было бы несправедливым обвинять только законодателя. Известно, что динамика общественных отношений наиболее отчетливо проявляется в сфере государственного управления. Именно здесь стараниями исполнительной власти множатся всевозможные обязательные правила, исполнение и соблюдение которых должно быть обеспечено принудительной силой государства. Кодекс является лишь индикатором этой динамики, а также показателем строгости подхода власти к упорядочению и охране общественных отношений.

Но в данном случае речь идет даже не о постоянно увеличивающемся объеме КоАП, хотя и он, конечно, не радует. Проблема заключается в другом. Деформирующаяся архитектура многих норм, и без того громоздкие, но все расширяющиеся различные перечни, исключения из правил, конкуренция норм и другие деструктивные факторы превратили Кодекс в настоящую проблему для всех субъектов права. В юридической литературе неоднократно указывалось на бессистемность и хаотичность внесения поправок в КоАП РФ, чрезмерную интенсивность нормативного правового регулирования института административной ответственности, увеличение количества составов административных правонарушений и их сложность [10, 11].

Нерациональное использование нормативного материала зачастую приводит к неоправданному увеличению норм Особенной части Кодекса. Например, в ч. 1 ст. 19.5 предусмотрена ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства. В последующих 30 частях данной статьи эта норма воспроизводится с указанием соответствующего контрольно-надзорного органа. В результате такого «клонирования» ст. 19.5 КоАП РФ дополнялась каждый раз, как только появлялся новый орган административной юрисдикции, но содержание самого правового запрета оставалось неизменным [12].

Нельзя обойти вниманием факт появления в Кодексе, образно говоря, сословных, в определенном смысле дискриминационных норм. Речь идёт о частях 5 и 7 статьи 12.16, части 1<sup>2</sup> статьи 12.17, частях 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП РФ, которые были введены в него Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13]. Напомним, что указанными нормами устанавливаются повышенные размеры административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, совершенные в городах федерального значения Москве или Санкт-Петербурге.

Аргументация разработчиков законопроекта, принятая законодателем во внимание, сводилась к следующему. По их мнению, в настоящее время транспортная проблема стоит наиболее остро, и нарушения правил дорожного движения представляют высокую опасность для эффективной организации дорожного движения, и являются одной из главных причин образования дорожных заторов (пробок). К тому же установленный незначительный размер административного штрафа не создает необходимых стимулов для соблюдения правил дорожного движения. Заметим, что в пояснительной записке к законопроекту речи об особой дорожной ситуации в Москве и Санкт-Петербурге не шло [14].

В целом аргументация, на наш взгляд, не вполне убедительная. Она кажется совсем несостоятельной на фоне конституционных положений о равенстве прав и свобод человека и гражданина, равенстве всех перед законом и судом, государственной целостности и равноправии субъектов Российской Федерации. Очевидно, что анализируемые новеллы законодательства об административных правонарушениях не произвели должного впечатления на группу депутатов Государственной Думы, которые обратились в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности оспариваемых норм Кодекса. Не вдаваясь в подробности рассмотрения этого дела, констатируем, что 22 апреля 2014 г. Конституционный Суд вынес постановление, в котором признал эти нормы не противоречащими Конституции РФ [15]. Суд посчитал, что установленное ими регулирование основано на объективных критериях и учитывает специфику дорожно-транспортной обстановки на территориях Москвы и Санкт-Петербурга как крупнейших городских населенных пунктов РФ.

Безусловно, уважая правовую позицию Конституционного Суда, заметим всё же, что оспариваемые нормы содержат в себе большой конфликтный потенциал и влекут массовые проявления правового нигилизма. К примеру, мы часто видим на платных парковках или в запрещенных для стоянки и остановки транспортных средств местах заклеенные или завешенные бумажными листочками отдельные цифры или буквы государственных регистрационных знаков автомашин, в том числе престижных, дорогих иномарок. Многие склонны объяснять это явление скупостью их владельцев. Нам же представляется, что причина не только в этом. В указанных действиях проявляется протест определенной части граждан против несправедливого, по их мнению, решения законодателя о дифференциации размеров штрафов по территориальному признаку.

Кроме того, представляется недостаточно убедительным довод Конституционного Суда о том, что оспариваемыми нормами не нарушаются закрепленные Конституцией РФ критерии равенства и соразмерности в ограничении конституционных прав и свобод. Суд указал, что

предусмотренные данными законоположениями меры административной ответственности подлежат применению равным образом ко всем лицам, совершившим соответствующие административные правонарушения на территориях Москвы и Санкт-Петербурга, - независимо от их местожительства и иных обстоятельств, т.е. находящимся в одинаковых условиях. По нашему мнению, в данном случае не учтено достаточно важное обстоятельство: если гости Москвы или северной столицы находятся в этих правовых условиях периодически, то жителям столичных мегаполисов приходится испытывать на своей психике прессинг этих запретов постоянно.

Необходимо отметить, что в целом при определении размеров административных штрафов законодатель явно изменил принципу разумной достаточности, которым он руководствовался при принятии Кодекса в 2001 году. Стало очевидным, что инфляция бывает не только в финансово-экономических отношениях, но и в законодательстве об административных правонарушениях.

Административная ответственность юридических лиц вообще приобрела, на наш взгляд, фискальный характер, коммерциализировалась. Размеры административных штрафов, например по делам о картельном сговоре, в отдельных случаях достигают нескольких миллиардов рублей. Видимо, встречающиеся в юридической литературе предложения об упразднении понятия административного правонарушения и введении вместо него понятия уголовного проступка обуславливаются тем, что грань между административной и уголовной ответственностью со временем становится все менее очевидной.

Хотелось бы обратить внимание на ещё одну важную, на наш взгляд, тенденцию. Известно, что норма права – это общеобязательное, формально определенное правило поведения, установленное либо санкционированное государством и направленное на урегулирование общественных отношений [16]. Однако современный законодатель всё чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда при отсутствии сложившихся общественных отношений как чёрт из табакерки появляются новые правовые предписания, вслед за ними -

запреты, а нередко и новый орган административной юрисдикции. Если сопоставить первую и действующую редакции Кодекса, то выяснится, что количество контрольно-надзорных органов с 1 июля 2002 г. увеличилось с 61 до 84, то есть более чем на четверть. Немного перефразировав известный афоризм, отметим, что общественная практика, с которой перестал считаться законодатель, всё чаще стала напоминать девицу, которая готова отдаться по любви, но её неизменно пытаются изнасиловать. Например, с 1 января 2015 г. граждане будут обязаны самостоятельно сообщать в налоговые органы о приобретении ими автомашины, земельного участка или квартиры [17]. Получается, что если ГИБДД и другие уполномоченные государственные органы не смогли организовать своевременное представление соответствующей информации в налоговые инспекции, то лучше переложить эту обязанность на граждан. Вслед за возложением позитивной обязанности не заставит себя ждать и негативная ответственность: с 1 января 2017 года неисполнение этой обязанности будет грозить гражданам штрафом в размере 20% от неуплаченной суммы налога.

В числе других негативных тенденций следует отметить появление в КоАП РФ большого количества безальтернативных санкций, расширение сферы применения административного ареста и установление новых видов наказаний, постепенное забвение такого морально-правового профилактического наказания, как предупреждение, отсутствие в Кодексе правовых стимулов к законопослушному поведению и многое другое.

В заключение полагаем необходимым подчеркнуть, что «косметический ремонт» КоАП РФ осуществлялся на протяжении всего периода его действия и проходил под лозунгом его совершенствования. Сейчас термин «совершенствование» употребляется в юридической литературе и в публичных выступлениях все реже, и зачастую подменяется словами «оптимизация», «отмена», «замена» и им подобными. Всё чаще в административно-правовой науке говорят не о «капитальном ремонте» Кодекса, а о необходимости третьей кодификации норм об административной ответственности. В настоящее время этот подход стал доминирующим в административно-правовой

доктрине. Учитывая накопившиеся проблемы применения КоАП РФ и назревшую необходимость «чистки» практически всех разделов Кодекса после внесенных в него более чем полутора тысяч зачастую разрозненных, концептуально «сырых», противоречивых и не подтверждённых правоприменительной практикой изменений и дополнений, речь должна идти (при условии сохранения законодательного единства материальных и процессуальных норм) о подготовке на комплексной основе новой редакции этого Кодекса [18]. И если законодатель, наконец-то, услышит ученых, необходимо переводить работу над проектом нового кодекса на «официальные рельсы». В противном случае дальнейшее «латание» КоАП РФ может привести к коллапсу в административно-деликтном законодательстве.

#### **Список литературы:**

1. Студеникина М.С. К проекту Кодекса РФ об административных правонарушениях // Журнал российского права, 1998, № 6 (СПС КонсультантПлюс).
2. Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности // Административное право и процесс, 2010, № 3 (СПС КонсультантПлюс).
3. Денисенко В.В. Некоторые проблемы правопонимания и правоприменения КоАП России // Административное право и процесс, 2007, № 5 (СПС КонсультантПлюс).
4. Россинский Б.В. О необходимости изменения некоторых положений КоАП РФ с целью совершенствования деятельности судебных приставов // Административное право и процесс, 2005, № 4 (СПС КонсультантПлюс).
5. Масленников М.Я. Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях необходима концептуальная реконструкция // Административный процесс: теория и практика / Отв. ред. А.С. Дугенец. – М.: НОУ Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 262-279 (СПС КонсультантПлюс).
6. Киринов А.В. Об актуальности разработки новой редакции КоАП РФ // Административное право и процесс, 2012, № 4 (СПС КонсультантПлюс).
7. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. – М.: Норма, Инфра-М, 2012 (СПС КонсультантПлюс).
8. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002, № 22. Ст. 2027.



9. Материалы к заседанию «круглого стола» по теме «Законодательство об административных правонарушениях: проблемы и перспективы развития» // Информация из информационно-поисковой системы «Закон» Аппарата Государственной Думы.

10. Рогачева О.С. Развитие законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы / О.С. Рогачева // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2013. - № 1.- С. 246-251.

11. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография / П.П. Серков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. С. 11 (СПС КонсультантПлюс).

12. Шергин А.П. Тенденции современной административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. Ч. 2. С. 6.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2011, № 17. Ст. 2310.

14. Запаренко А.М., Смирнов А.А. О соответствии частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1<sup>2</sup> статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 КоАП РФ Конституции Российской Федерации Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21 марта 2014 года. В 3-х частях. СПб: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2014. Ч. I. С. 212- 217.

15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22.04.2014 № 13-П «По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2014, № 18 (ч. 4). Ст. 2288 (СПС КонсультантПлюс).

16. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – М.: Юристь, 2004. С. 130.

17. Федеральный закон от 02.04.2014 № 52-ФЗ «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Федерации» // СЗ РФ. 2014, № 14. Ст. 1544 (СПС КонсультантПлюс).

18. Кирин А.В. Об актуальности разработки новой редакции КоАП РФ // Административное право и процесс, 2012, № 4. С. 25 (СПС КонсультантПлюс).

### **Administrative law**

**Yuriy V. Stepanenko**, doctor of juridical Sciences, professor of the department «State-legal disciplines», the Finance University under the Government of the Russian Federation, honoured lawyer of the Russian Federation  
(E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

### **CAO RF ACCUMULATES NEGATIVE POTENTIAL**

**Annotation.** The rapid development of public relations in the sphere of public administration encourages the Federal legislator and executive power to the same active legal regulation in this area. Often the norm-setting activity of the public authorities has, on its own initiative. In any case, many of the new regulations require legal protection against violations, resulting in an avalanche-like making changes and additions to the code of administrative offences. In this regard, the code increases in volume, takes the form of distorted, creating problems in enforcement. As a result there was an urgent need for revising either of the code of administrative offences, either in the preparation of the draft of the new code.

**Ключевые слова:** the Code of administrative offences, the law on administrative offences, administrative responsibility, trend, rules, regulations.

#### **References:**

1. Studenikina M.S. to the draft Code of administrative offences//Journal of Russian law, 1998, #6 (ATP Consultant plus).

2. Shergin A.P. Procedural component of legal regulation of administrative responsibility//administrative law and process, 2010, #3 (ATP Consultant plus).

3. Denisenko V.V., some problems of legal thinking and the law of the administrative code of Russia//administrative law and process, 2007, #5 (ATP Consultant plus).

4. Rossinskii B.V. on the need to amend certain provisions of the code of administrative offences with a view to improving the work of the bailiff//administrative law and process, 2005, #4 (СПС КонсультантПлюс).

5. Maslennikov M.Y. code of the Russian Federation on administrative offences requires the conceptual reconstruction//administrative process: theory and practice/hole. Ed. A.S. Dugenech. M. Know the school special «Vityaz», 2008. S. 262-279 (ATP Consultant plus).

6. Kirin A.V. on the relevance of the elaboration of the new revision of the code of administrative offences//administrative law and process, 2012, # 4 (ATP Consultant plus).

7. Serkov P.P. administrative responsibility in the Russian law: current thinking and new approaches: monograph. M.: norm, INFRA-M, 2012 (СПС КонсультантПлюс).

8. Collection of laws of the Russian Federation. 2002, # 22. Art. 2027

9. Materials for the meeting of the round table on "legislation on administrative offences: problems and perspectives of development"//information from information retrieval system "law" the State Duma Apparatus.

10. Rogachev O.S. development of legislation of the Russian Federation on administrative offences: problems and prospects/O.S. Rahachou // Herald of the Voronezh State University. Series: Right. - 2013. #1.p. 246-251.

11. Serkov P.P. administrative responsibility in the Russian law: current thinking and new approaches: monograph/P. Serkov. -M.: norm: infra-m, 2012. C. 11 (ATP Consultant plus).

12. Shergin A.P. Trends of modern administrative policy//actual problems of administrative procedure law and administration: the proceedings of the annual all-Russian scientific-practical conference dedicated to the memory of doctor of legal sciences, Professor, honored worker of science of the Russian Federation V. Sorokin (to the 90-th anniversary), March 21, 2014 years. In 3 parts. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry, 2014. H. 2. S. 6.

13. Collection of laws of the Russian Federation. 2011, # 17. Art. 2310.

14. Zaparenko A., Smirnov A.A. Under Parts 5 and 7 of article 12.16, part 1 m<sup>2</sup> of article 12.17, parts 5 and 6 of article 12.19 of the code of administrative offences 12.28 article 2 of the Constitution of the Russian Federation issues administrative and administrative procedure law: proceedings of the annual all-Russian scientific-practical conference dedicated to the memory of doctor of legal sciences, Professor, honored worker of science of the Russian Federation V. Sorokin (to the 90-th anniversary), March 21, 2014 years. In 3 parts. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry, 2014. H. I. S. 212-217.

15. The decision of the Constitutional Court of the Russian Federation from 22.04.2014 # 13-p "on the case about the verification of constitutionality of parts 5 and 7 of article 12.16, part 1.2 of article 12.17,

parts 5 and 6 of article 12.19 and part 2 article 12.28 code of the Russian Federation on administrative offences in connection with the petition, the Group of deputies of the State Duma //SZ RF. 2008. 2014. #18 (ch. 4). Art. 2288 (ATP Consultant plus).

16. Matuzov N.I., Malko A.V. theory of State and law: textbook. – M. Ūrist. 2004. s. 130.

17. The Federal law from 02.04.2014 # 52-FZ on amendments to the first and second part of the tax code of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation ". // C3 PΦ. 2014. № 14. Art. 1544 (Consultant plus).

18. Kirin A.V. on the relevance of the elaboration of the new revision of the code of administrative offences//administrative law and process, 2012. # 4. s. 25 (ATP Consultant plus).