

Административное право

УДК 342.92

СТЕПАНЕНКО Юрий Викторович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) заслуженный юрист Российской Федерации; главный научный сотрудник ВНИИ МВД России; профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва (E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ВАРИАНТЫ ОБНОВЛЕНИЯ

Предмет исследования – общественные отношения, связанные с поиском наиболее оптимальных путей, форм и методов модернизации административно-деликтного законодательства Российской Федерации.

Цель – проанализировать известные на сегодняшний день попытки оптимизации административно-деликтного законодательства РФ, а также выработать и обосновать альтернативные варианты обновления Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Метод. Методологическую основу исследования составил всеобщий диалектический метод научного познания. Кроме того, использовались общенаучные методы: анализ, синтез, описание, сравнение, аналогия; частнонаучные методы: метод сравнительного правоведения и формально-юридический метод.

Выводы. Исследование показало, что предпринятые группами депутатов и отдельными депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации попытки модернизировать административно-деликтное законодательство путем внесения проектов новых Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Кодекса Российской Федерации об административной ответственности пока не привели к желаемому результату: законопроекты, похоже, надолго «застряли» в ответственном комитете Государственной Думы. Однако нельзя сбрасывать со счетов и другие варианты совершенствования законодательства об административных правонарушениях, в частности путем оптимизации действующего КоАП РФ или принятия его полной новой редакции.

Ключевые слова: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, проект Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, административно-деликтное законодательство, КоАП РФ.

Administrative law

Yurii V. Stepanenko, Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor of Department of Administrative Law and Process, O. E. Kutafin Moscow State Academy of Law (MSAL), honored lawyer of the Russian Federation; chief research worker of VNII MVD of Russia; Professor of the Department of Legal Regulation of Economic Activities, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow
(E-mail: Stepanenko.50@mail.ru)

THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES: UPGRADE OPTIONS

Abstract

Subject This article deals with the public relations related to the search for the most optimal ways, forms and methods of modernization of the administrative and tort legislation of the Russian Federation. The main goal of the conducted study is to analyze the currently known attempts to streamline the administrative and tort legislation of the Russian Federation, as well as to develop alternative options for the upgrade of the Russian code on administrative offences.

Method The general dialectic method of scientific cognition has become the methodological basis of research whereas such general scientific methods as analysis, synthesis, description, comparison, analogy as well as method of comparative law and formal legal method have been employed.

Conclusions The study showed that the attempts to modernize the administrative-tort law by introducing new draft of the code of the Russian Federation on administrative offences and the code on administrative responsibility, which have been taken either by groups of deputies or individual deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, have not led to the desired result yet: the bills seem to "stuck" permanently in the responsible Committee of the State Duma. However, you can not take into account other options of improvement of the legislation on administrative offences, in particular by optimizing existing administrative code or adopting its new edition.

Keywords: *Code of the Russian Federation on administrative offences, the draft Code of the Russian Federation on the administrative responsibility, administrative and tort legislation, administrative code.*

JEL Classification: K23

В настоящее время законодатель, административно-правовая наука, заинтересованные организации и лица находятся в поиске ответа на вопрос: разрабатывать и принимать новый закон или попытаться оптимизировать действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс)¹?

¹ Подготовлено при информационной поддержке СПС КонсультантПлюс.

Представляются возможными три варианта модернизации административно-деликтного законодательства.

Первый вариант – разработка нового кодекса.

Необходимо отметить, что за последние три года сторонниками такого радикального подхода четыре раза реализовывалось право законодательной инициативы. Не имея возможности дать характеристику каждому из законопроектов, ограничимся лишь хронологией этих событий.

В октябре 2014 г. группой депутатов Государственной Думы¹ внесен проект федерального закона № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)». Но уже в январе 2015 г. он был отозван его авторами. Пожалуй, эту попытку можно признать самой неудачной. По нашему мнению, «непроходным» этот законопроект во многом сделало его некорректное название, во многом не соответствующее содержанию.

В январе 2015 г. осуществлена вторая законодательная инициатива: депутатами А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным и В.Н. Плигиным в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)»². Этот законопроект активно обсуждался на законотворческих площадках, конференциях, круглых столах, в юридической литературе, ему предсказывалась неплохая перспектива [1]. Однако в то время было не вполне логичным продвигать этот законопроект без особенной и процессуальной частей, на что справедливо, на наш взгляд, обращалось внимание в юридической литературе [2].

В октябре 2015 г. депутатом А.А. Агеевым (фракция политической партии «Справедливая Россия») в Государственную Думу внесен проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности», который впоследствии не был поддержан Правительством РФ, но, несмотря на это, не отозван его разработчиком.

В декабре 2015 г. группой депутатов от фракции Всероссийской политической партии «Единая Россия»³ в Государственную Думу

¹ Агеев А.А., Емельянов М.В., Бурков А.Л., Терентьев А.В., Михеев О.Л. Ответственный комитет – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

² Ответственный комитет (при внесении) – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, с 06.10.2016 – Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству.

³ Васильев В.А., Плигин В.Н., Попов С.А., Вяткин Д.Ф., Понежевский В.А..

внесен проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (полный текст), в котором содержалась доработанная к тому времени общая часть, а также особенная и процессуальная части. Однако отличительной особенностью этого законопроекта стало существенное увеличение объема его правового регулирования, да и просто объема, который составлял более полутора тысяч страниц. Если учесть, что одной из причин критики действующего КоАП РФ является увеличение его объема, то эту особенность нельзя признать положительной. Хотя, может быть, ассоциативное объяснение этому имеется: разработчики законопроекта, образно говоря, позаимствовали методологию скульптора, который, создавая шедевр, берет большую гранитную глыбу и отсекает все ненужное. Видимо и здесь заложен определенный расчет на «каменотёсов» науки, субъектов административной юрисдикции и заинтересованные институты гражданского общества, которые, изрядно потрудившись, придадут законопроекту необходимые формы и кондиции. Как бы там ни было, но инициаторы проекта Кодекса воздержались от его внесения на рассмотрение в первом чтении, предоставив эту возможность депутатам Государственной Думы VII созыва. Полагаем, что не способствовали дальнейшему прохождению законопроекта произошедшие структурные преобразования в нижней палате парламента, а также определенная утрата административного ресурса, связанного с непрохождением в новый состав Государственной Думы ключевых идеологов и разработчиков законопроекта.

Итак, в настоящее время проект Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также проект Кодекса РФ об административной ответственности находятся на рассмотрении в ответственном комитете – Комитете Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. Последнее событие по ним состоялось 06.10.2016 г. и заключалось в рассмотрении законопроектов Советом Государственной Думы и назначении ответственного комитета. По состоянию на 25.02.2017 г. они значились в списке законопроектов, находящихся на рассмотрении в Комитете, соответственно, под номерами 361 и 471

Ответственный комитет (при внесении) – Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, с 06.10.2016 – Комитет Государственной Думы по государственному строительству и законодательству. В настоящее время количество депутатов, инициировавших законопроект, составляет 31 чел.

соответственно, а по состоянию на 31.05.2017 г. – под номерами 411 и 318. Остается только ждать, когда у П.В. Крашенинникова и его команды дойдут руки до этих законопроектов.

На наш взгляд, несмотря на разный подход к предмету правового регулирования, перед их разработчиками стоят одинаковые задачи.

Во-первых, необходимо осуществить инвентаризацию федеральных законов и подзаконных актов, устанавливающих правила, за нарушение которых в действующем КоАП РФ предусмотрена административная ответственность. 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, в свою очередь, обеспечивается принудительной силой государства. Кодекс является лишь индикатором этой динамики, а также показателем строгости подхода власти к упорядочению и охране общественных отношений в разных сферах жизнедеятельности общества.

Во-вторых, необходимо инициировать и обосновать необходимость исключения из Особенной части утративших свое значение специальных составов административных правонарушений. Это касается, прежде всего, «неработающих» статей, а также статей, правоприменительная практика по которым единична. Кроме того, целесообразно проанализировать составы, по которым весьма проблематично осуществить контроль за исполнением назначенного наказания. Примечательно, что такие предложения появляются не только в юридической литературе, но и на интернет-портале «Российская общественная инициатива» [3].

В-третьих, при необходимости следует обеспечить наполнение особенной части законопроектов новыми составами. Понятно, что эта задача не может быть решена раз и навсегда, она производна от позитивного регулирования в сфере государственного управления, зависит от его динамики и решения о правовой охране конкретных норм. В связи с этим важно подчеркнуть и такую тенденцию - современный законодатель, нередко игнорируя общественную практику, все чаще устанавливает, а не санкционирует новые правила. Отсюда при отсутствии сложившихся общественных отношений совершенно внезапно появляются новые правовые предписания, вслед за ними – запреты, а нередко и новый орган

административной юрисдикции. Так, если в КоАП РСФСР к концу его действия таких органов было 46, то в первой редакции КоАП РФ – 61, а в действующей редакции – 71. Кроме того, обращает на себя внимание наметившаяся цикличность в кардинальном обновлении административно-деликтного законодательства, период действия которого составляет 15-16 лет.

Второй вариант – капитальная санация действующего КоАП РФ.

Важно подчеркнуть, что целеустремленная и динамичная разработка нового Кодекса не должна затенять собой усиливающейся эрозии действующего КоАП РФ, грозящей административно-деликтному законодательству коллапсом. Работа над законопроектами и «чистка» действующего Кодекса должны быть встречными процессами. При этом эволюционная коррекция норм, в целом выдержавших испытание практикой и временем, продемонстрировавших свою эффективность, не должна подменяться их революционной заменой и демонтажом. С учетом негативного опыта быстрого «увядания» законодательства об административных правонарушениях общей задачей инициаторов законопроектов и приверженцев сохранения действующего Кодекса видится создание если не гарантий, то хотя бы каких-то компенсаторных, сдерживающих механизмов, исключающих впредь быструю деформацию норм и другие формы приведения кодекса в негодность. Это могут быть нормативно закрепленные ограничения на расширение различных перечней, исключений из правил, чрезмерное дробление норм и т.д. При этом вовсе не обязательно, чтобы сдерживающие юридические конструкции содержались непосредственно в КоАП РФ. Обеспечить определенную «жесткость» кодекса можно и на ранних стадиях, извне. Например, путем селекции и уменьшения количества правил и норм, за нарушение которых может быть установлена административная ответственность; путем установления обязательности производства антикоррупционной, общественной и научной экспертиз законопроектов о внесении изменений в Кодекс и пр. Это очень важная задача, поскольку нет никаких гарантий, что новый КоАП РФ не начнет раздаваться в объеме сразу же, как только вступит в силу. Так, может быть, и не следует принимать новый Кодекс, надо лишь основательно «вычистить» действующий.

Третий вариант – принятие новой редакции действующего КоАП РФ.

Кроме разработки нового или перманентного «косметического»

обновления действующего КоАП РФ, следует рассмотреть и такой способ совершенствования административно-деликтного законодательства, как принятие полной новой редакции действующего Кодекса. Такие примеры в отечественной практике законодательства имеются. Так, Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в соответствии с Федеральным законом от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»² был принят в новой редакции (в связи с принятием Конституции РФ). В части обеспечения стабильности кодификационных актов можно обратиться к зарубежной практике законодательства. К примеру, Французский гражданский кодекс, больше известный как Кодекс Наполеона, с 1802 года впитал в себя множество новых норм, но действует и поныне. Из 2281 статьи кодекса 1200, то есть более половины, до сих пор не подвергались никаким изменениям [4]. Поэтому, на наш взгляд, можно не принимать новый кодекс, а целесообразно принять полную редакцию действующего КоАП РФ.

Каковы, по нашему мнению, преимущества такого подхода?

Во-первых, это предоставляет возможность объединить в одном акте наиболее конструктивные идеи всех продвигаемых законопроектов и положительно зарекомендовавшие себя нормы КоАП РФ, прошедшие испытание временем и правоприменительной практикой. Конечно, самочувствие действующего Кодекса оставляет желать лучшего, и говорить о его положительных тенденциях уже давно не приходится. Однако нельзя обойти вниманием и такой факт: из 35 статей Общей части первоначальной редакции КоАП РФ до его действующей редакции в неизменном виде дошли 11 статей (31,4%), из 402 статей Особой части – 85 статей (21,1%)³, из 102 статей процессуальной части (разделы IV, V) - 29 статей (28,4%).

Во-вторых, это позволит избежать чрезмерного дробления составов административных правонарушений, а также упорядочить

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995, № 47, ст. 4472. Первоначальный текст закона был опубликован в издании: Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 20.02.1992, № 8, ст. 366.

² Собрание законодательства Российской Федерации, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.

³ При этом не принимались во внимание только изменения, внесенные Федеральным законом от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение» // Собрание законодательства Российской Федерации, 25.06.2007, № 26, ст. 3089.

нумерацию статей, в том числе получивших трёхзвенные и, особенно, четырехзвенные номера (например, статьи 14.1.1-1; 19.7.2-1; 19.7.5-1; 19.7.5-2; 19.7.10-1). Одновременно можно освободить текст Кодекса от ссылок, имеющих служебный и информационный характер. Иными словами, - исключить из текста Кодекса упоминания о статьях, утративших силу; о его предшествующих редакциях, а также о сотнях федеральных законов, которыми в него вносились изменения и дополнения. Полагаем, что осуществление одной этой чисто «технической» меры уже улучшит визуальное восприятие текста закона и правовое ориентирование в нем.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод о том, что эффективность модернизации административно-деликтного законодательства во многом зависит от правильного выбора способа (формы) ее осуществления и организации правоподготовительной работы.

Список источников:

1. Степаненко Ю.В. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): очередной «холостой выстрел» или все-таки в цель? // Административное право и процесс, 2015, № 7. С. 15-20.

2. Авдейко А.Г. Некоторые вопросы модернизации законодательства об административной ответственности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 20 марта 2015 г. В 3-х частях. Ч. II. СПб. 2015. С. 12-13.

3. Российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <https://www.roi.ru/11482> (дата обращения: 12.02.2017).

4. Гражданский кодекс Франции 1804 г. (общая характеристика) [Электронный ресурс]. URL: http://studopedia.ru/14_36757_grazhdanskiy-koeks-frantsii--g-obshchaya-harakteristika.html (дата обращения: 13.02.2017).

References:

Stepanenko Y.V. Project code of the Russian Federation about administrative offences (General part): another "single shot" or is it in purpose? // Administrative law and process, 2015, № 7. S. 15-20.

Avdeiko, A.G. Some questions of modernization of legislation on administrative liability // Actual problems of administrative and administrative procedural law: materials of the annual all-Russian scientific-practical conference (Sorokin reading), March 20, 2015 In 3 parts. Part II. SPb. 2015. 12-13.

Russian public initiative [Electronic resource]. URL: <https://www.roi.ru/11482> (date accessed: 12.02.2017).

The civil code of France 1804 (General characteristics) [Electronic resource]. URL: http://studopedia.ru/14_36757_grazhdanskiy-kodeks-frantsii--g-obschchaya-harakteristika.html (date accessed: 13.02.2017).