

О КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аникеенко Юлия Борисовна

Доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук,
e-mail: avanik@e1.ru

Новоселова Наталья Валерьевна

Доцент кафедры административного права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук,
e-mail: n.novoselova@vpmail.ru

Авторы размышляют о перспективах реформирования административно-деликтного законодательства. Подчеркивается, что без разрешения концептуальных вопросов административно-деликтного права принятие нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (административной ответственности) не решит существующих сегодня проблем, основной из которых является его нестабильность. Делается вывод о необходимости активной борьбы со сложившейся практикой внесения многочисленных бессистемных изменений в КоАП РФ.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное право, реформа, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

ON THE CONCEPTION OF ADMINISTRATIVE-TORT LEGISLATION DEVELOPMENT

Anikeenko Yuliya

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
e-mail: avanik@e1.ru

Novoselova Natal'ya

Associate professor, Ural State Law University (Yekaterinburg), candidate of legal sciences,
e-mail: n.novoselova@vpmail.ru

The authors reflect on the prospects of reforming the administrative-tort legislation. It is emphasized that the conceptual issues of administrative-tort law should be solved before the adoption of a new Code of Administrative Offenses (Administrative Responsibility) of the Russian Federation; otherwise, the current problems of the administrative-tort legislation, in particular its great variability, will not disappear. The authors conclude that it is necessary to combat actively the prevailing practice of introducing numerous unsystematic changes to the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Key words: administrative responsibility, administrative-tort law, reform, Code of Administrative Offenses of the Russian Federation

Необходимость реформирования административно-деликтного законодательства обсуждается как в научной литературе, так и на законодательном уровне. По количеству вносимых изменений Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является бесспорным лидером среди других кодифицированных федеральных законов. Так, с 1 января по 31 декабря 2018 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) было внесено 125 законопроектов о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ.

Такая нестабильность, изменчивость административно-деликтного законодательства свидетельствует, в том числе, о том, что в нем не решены многие концептуальные вопросы привлечения к административной ответственности и производства по делам об административных правонарушениях.

Указанная проблема возникла не сейчас. КоАП РФ повторяет «судьбу» Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в российский период его действия. В. Д. Сорокин писал: «...по состоянию на 30 декабря 2001 года общий итог оказался весьма впечатляющим: в еще действовавшем КоАП РСФСР насчитывался 291 состав административных правонарушений, в то время как за его пределами „обреталось“ 285 составов! В течение немногим менее 10 лет Кодекс РСФСР об административных правонарушениях успешно превратился в „полукодекс“¹. Это можно объяснить и тем, что признание юридических лиц в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности послужило универсальным фактором развития административно-деликтных норм вне единого кодифицированного акта, рассчитанного только на физических лиц как субъектов административной ответственности.

Принятию КоАП РФ предшествовала огромная работа: почти десять лет специальная рабочая комиссия, образованная Государственной Думой, трудилась над изменениями в КоАП РСФСР и проектами нового КоАП РФ². Первоначально ее деятельность сводилась к количественному «пополнению» Особенной части КоАП РСФСР, созданию новых составов административных правонарушений и почти не затрагивала концептуальных вопросов административно-деликтного законодательства. По мнению Ю. М. Козлова, «трудно объяснить подлинные причины затянувшейся эпопеи и резкого увеличения объема не самой продуктивной части КоАП. Возможно, сказался все еще явно недостаточный профессионализм депутатского корпуса»³.

8 декабря 2000 г. Государственная Дума приняла проект КоАП РФ, который одобрил Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации). Данный проект должен был вступить в силу с 1 марта 2001 г., однако Президент РФ наложил на него вето, поскольку он содержал существенные недостатки: не упоминал нарушения юридическими лицами налогового, банковского, валютного законодательства; не закреплял реально существовавшие в то время административные наказания, такие как отзыв, приостановление лицензии; не содержал понятия вины юридических лиц.

Доработка законопроекта растянулась почти на год, и наконец 20 декабря 2001 г. КоАП РФ был принят Государственной Думой, 26 декабря 2001 г. его одобрил Совет Федерации, а 30 декабря 2001 г. подписал Президент РФ. Однако анализ действующего КоАП РФ показывает, что большинство отмеченных Президентом РФ недостатков так и не были исправлены.

КоАП РФ кодифицировал федеральное законодательство об административных правонарушениях, но в него не были включены нарушения налогового законодательства, совершаемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, исполнительские, процессуальные, банковские штрафы, хотя по юридической природе подобные виды мер юридической ответственности являются административно-правовыми, на что неоднократно указывал в своих решениях Конституционный Суд РФ⁴. Подобная позиция законодателя не вписывается в концепцию полной кодификации административно-деликтного законодательства и требует дополнительной аргументации.

В российской правовой науке можно выделить две противоположные точки зрения на проблему правового регулирования квазиадминистративной ответственности.

¹ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 445.

² Параллельно с разработкой законодательства об административной ответственности юридических лиц шла работа над установлением их уголовной ответственности. В двух проектах Уголовного кодекса РФ, которые разрабатывались в 1993–1994 гг., юридическое лицо признавалось субъектом преступления и уголовной ответственности. Но в окончательный вариант УК РФ 1995 г. эти нормы не вошли.

³ Козлов Ю. М. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М., 2002. С. 40.

⁴ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 130-0 по запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации».

Ученые-административисты Ю. С. Адушкин, Д. Н. Бахрах, В. В. Игнатенко, Л. А. Калинина, Н. Г. Салищева, В. Д. Сорокин, Д. И. Черкаев считают невозможным одновременное существование административной ответственности и других видов ответственности, схожей с ней по характеру¹. В свою очередь представители науки финансового, банковского, налогового права Д. В. Винницкий, Ю. В. Другова, А. С. Емельянов, наоборот, полагают, что налоговая, финансовая ответственность являются самостоятельными видами юридической ответственности². Исходя из логики законодателя, если «нетрадиционные» правонарушения не были включены в КоАП РФ, то самостоятельный правовой институт «налоговой ответственности» и других подобных видов ответственности имеет право на существование. Но, как замечает В. Д. Сорокин, ученым-административистам нельзя воспринимать «юридическую продукцию федерального законодателя как истину в последней инстанции. Когда же законодатель меняет свою позицию, то такое не критическое отношение некоторых ученых явно их подводит»³.

Без разрешения этих вопросов вряд ли можно рассчитывать на стабильность административно-деликтного законодательства.

Предполагается, что при разработке концепции нового КоАП РФ следует обратить внимание на внесение изменений в Налоговый кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» и другие федеральные законы, предусматривающие «квазиадминистративную» ответственность. Внесение изменений в указанные акты необходимо и для систематизации административно-деликтного законодательства, и для обеспечения его стабильности. Новый КоАП РФ должен стать единственным законом, предусматривающим административную ответственность на федеральном уровне.

Законопроектная деятельность по рассматриваемому предмету правового регулирования не отличается последовательностью. Можно выделить два законопроекта нового КоАП РФ, внесенных в Государственную Думу в 2015 г.⁴ Первый был внесен депутатом А. А. Агеевым 30 октября 2015 г. (далее – проект 1). Этот проект концептуально не затрагивал положения КоАП РФ; в частности, предлагалось изменить нумерацию статей на сквозную, уточнить название закона («Кодекс об административной ответственности»), расширить понятие и сферу применения таких административных наказаний, как лишение специального права, предоставленного физическому или юридическому лицу; административный запрет на совершение определенных действий, осуществление определенной деятельности; обязательные работы и услуги.

Проект 1 закрепил понятие административной ответственности, предложил привлекать юридическое лицо к административной ответственности за совершенное им непосредственно или отдельными его работниками (сотрудниками) противоправное действие (бездействие), заключающееся в неисполнении (ненадлежащем исполнении) публично-правовых обязанностей, возложенных на него как на юридическое лицо законом, иными нормативными правовыми актами. В законопроекте содержалась норма о том, что в случае установления в действии (бездействии), совершенном от имени государственного органа или органа местного самоуправления, обладающего статусом юридического лица, в процессе осуществления возложенных на него

¹ Адушкин Ю. С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. Екатеринбург, 2003. С. 154; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: краткий учеб. курс. М., 2004. С. 112; Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998. С. 28; Калинина Л. А. Проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административная ответственность: сб. науч. ст. / под ред. И. Л. Бачило. М., 2001. С. 32–35; Салищева Н. Г. Проблемные вопросы КоАП РФ // Там же. С. 142; Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 426; Черкаев Д. И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. 2001. № 11. С. 52.

² Винницкий Д. В. Проблемы разграничения налоговой и административной ответственности // Хозяйство и право. 2003. № 5. С. 111; Другова Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 18–26; Емельянов А. С. Финансовое право России: учеб. пособие. 2-е изд., доп. М., 2004.

³ Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 456.

⁴ Проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности» и проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)».

публичных функций и реализации предоставленных ему публичных полномочий признаков объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного Особенной частью Кодекса или законом субъекта РФ об административной ответственности, данный орган не подлежит привлечению к административной ответственности как юридическое лицо. Кроме того, проект 1 изменял сроки давности назначения административного наказания (не позднее истечения одного года со дня совершения административного правонарушения или обнаружения длящегося правонарушения независимо от вида административного правонарушения).

25 июля 2018 г. проект 1 был отклонен Государственной Думой по следующим причинам: статьи Общей части законопроекта по смыслу полностью совпадают с действующими положениями административного законодательства; Особенная часть законопроекта также не предусматривает принципиальных нововведений, а предлагаемые корректировки могут быть осуществлены путем внесения изменений в КоАП РФ; в процессуальной части законопроекта не определены уполномоченные субъекты административной юрисдикции¹.

Второй законопроект (далее – проект 2) нового КоАП РФ был внесен 18 декабря 2015 г. депутатами В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым, Д. Ф. Вяткиным, В. А. Поневежским. В разработке проекта 2 принимали участие представители заинтересованных федеральных государственных органов с учетом официального отзыва Правительства РФ от 9 июня 2015 г. № 3559п-П4 на проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)».

Проект 2 содержал законодательное определение административной ответственности, вводил понятие категорий административных правонарушений (в зависимости от характера административные правонарушения подразделялись на грубые, значительные и менее значительные), закреплял понятия таких видов административных правонарушений, как длящиеся, продолжаемые. Согласно законопроекту не подлежат административной ответственности органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные органы, органы управления государственных внебюджетных фондов, Центральный банк Российской Федерации, наделенные статусом юридического лица, а также казенные учреждения. Проект 2 четко разграничил вину физических и юридических лиц, указав, что деление вины на умысел и неосторожность применяется только к вине физических лиц; им были установлены обстоятельства, исключающие вину лица в совершении административного правонарушения. В систему административных наказаний были добавлены исправительные работы, лишение специального разрешения (лицензии), ликвидация юридического лица.

Исходя из системного анализа проекта 2 можно предположить, что в нем много заимствований из УК РФ без учета особенностей административно-деликтных отношений. Так, в ст. 3.13 приводилось воспринятое из УК РФ понятие форм и видов вины физических лиц, ориентированное на вредные последствия, без учета того, что большинство составов административных правонарушений, в отличие от уголовных преступлений, являются формальными.

С 2015 по 2017 г. проект 2 был дополнен 29 раз, впоследствии четыре депутата отзывали свои дополнения. Проект был отклонен Государственной Думой 25 июля 2018 г.

23 марта 2019 г. Председатель Правительства РФ поручил к 1 июня 2019 г. представить Концепцию нового Кодекса об административных правонарушениях² (далее – Концепция КоАП РФ). Разработанная Концепция³ подтверждает распространенную точку зрения о том, что вносимые в КоАП изменения зачастую не носят системно-

¹ Официальный отзыв Правительства РФ на проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности». URL: <http://old.duma.gov.ru/systems/law/?name=+®istration-period=82200049®istration-start>.

² Поручение содержится в протоколе заседания Правительства РФ от 21 марта 2019 г. См.: Дмитрий Медведев поручил подготовить концепцию нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Правительства России. 2019. 23 марта. URL: <http://government.ru/news/36155/>.

³ URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBlwIAY7khO7NAt9EL.pdf>.

го характера, что приводит к нарушению единства правового регулирования сходных по содержанию общественных отношений, неурегулированности ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений и в конечном счете негативно влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц. Концепция КоАП РФ устанавливает, что результатом пересмотра норм действующего законодательства об административных правонарушениях должна стать стабильность нового правового регулирования отношений в сфере административной ответственности, что предопределяет в качестве целеполагающего подхода обеспечение стабильности законодательства об административных правонарушениях в Российской Федерации. Тем не менее Концепция КоАП РФ не ставит перед собой задачу ограничить дальнейшую дискуссию по вопросам реформы законодательства об административных правонарушениях, в связи с чем содержащиеся в ней подходы могут быть изменены в ходе работы над текстом нового Кодекса.

Представляется, что при разработке нового КоАП РФ необходимо учесть следующее.

1. Нельзя связывать перспективы реформирования КоАП РФ с внесением в УК РФ новой категории «уголовный проступок». Как утверждает С. А. Старостин, «в идеальном случае КоАП РФ интегрируется в УК РФ, УПК РФ и УИК РФ, а органы исполнительной власти, которые сегодня исполняют юрисдикционные полномочия, продолжают их исполнять, но на основании иных, новых нормативных актов»¹. По нашему мнению, интеграция КоАП РФ в УК РФ не может быть произведена только введением в УК РФ категории «уголовный проступок», это как раз механическое перенесение составов административных правонарушений в УК РФ. Основная проблема будет состоять в определении структуры, объема и юридического содержания нового УПК РФ, который включит в себя процессуальную часть КоАП РФ.

2. Необходимо поддержать тех ученых-административистов, которые считают верной идею сохранения комплексной кодификации материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях в едином кодифицированном законодательном акте². Представленным на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях федеральным органам исполнительной власти (должностным лицам федеральных органов исполнительной власти) оптимально использовать единый кодифицированный законодательный акт.

3. Следует сохранить имеющуюся в КоАП РФ нумерацию статей. Благодаря нумерации «через точку», которая зачастую негативно оценивается в литературе, значительно упростился механизм поиска того или иного нормативного положения. Положительно отзывается о нумерации статей в КоАП РФ и Ю. Ф. Решетник³.

4. Полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрение дел следует предоставить только тем органам государственной (муниципальной) власти, которые осуществляют государственный (муниципальный) контроль (надзор) в установленной сфере деятельности. Это поможет избежать громоздкости статей КоАП РФ, регулирующих подведомственность; при таком подходе данные нормы могут носить даже бланкетный характер и не потребуют постоянного внесения изменений в связи с перераспределением полномочий между органами государственной (муниципальной) власти.

5. Необходимо отказаться от «клонирования» составов административных правонарушений, предусматривающих административную ответственность за юридически и фактически тождественное деяние. Так, в ст. 19.5 «Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный (муниципальный) надзор (контроль)» КоАП РФ установлено 46 составов административных правонарушений. Как отмечает М. С. Студеникина, «концептуальная идея КоАП РФ

¹ Старостин С. А. О некоторых проблемах реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 9.

² Студеникина М. С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. 2017. № 9.

³ Решетник Ю. Ф. К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 2.

должна состоять в недопустимости переоценки роли самих запретов. Нужно формировать в общественном мнении понимание того, что одними запретами и введением суровых наказаний всех стоящих перед государством задач не решить»¹. Также, по мнению Б. В. Россинского, предстоит серьезная работа по оптимизации составов административных правонарушений юридических лиц².

6. Надлежит разрабатывать теорию соучастия в административно-деликтном праве, в том числе соучастия физических и юридических лиц; критерии установления виновности юридических лиц.

Это далеко не полный перечень вопросов, которые нужно разрешить при разработке концепции нового КоАП РФ.

Список литературы

Адушкин Ю. С. Квазиадминистративная ответственность (старые и новые проблемы реформирования законодательства об административных правонарушениях) // Административное право на рубеже веков: межвуз. сб. Екатеринбург, 2003.

Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: краткий учеб. курс. М., 2004.

Винницкий Д. В. Проблемы разграничения налоговой и административной ответственности // Хозяйство и право. 2003. № 5.

Дмитрий Медведев поручил подготовить концепцию нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Правительства России. 2019. 23 марта. URL: <http://government.ru/news/36155/>.

Другова Ю. В. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Журнал российского права. 2003. № 3.

Емельянов А. С. Финансовое право России: учеб. пособие. 2-е изд., доп. М., 2004.

Игнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. Иркутск, 1998.

Калинина Л. А. Проблемы совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административная ответственность: сб. науч. ст. / под ред. И. Л. Бачило. М., 2001.

Козлов Ю. М. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. М., 2002.

Решетник Ю. Ф. К вопросу о проекте Кодекса Российской Федерации об административной ответственности // Административное право и процесс. 2017. № 2.

Россинский Б. В. Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло время его ликвидировать? // Административное право и процесс. 2018. № 1.

Салищева Н. Г. Проблемные вопросы КоАП РФ // Административная ответственность: сб. науч. ст. / под ред. И. Л. Бачило. М., 2001.

Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003.

Старостин С. А. О некоторых проблемах реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 9.

Студеникина М. С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. 2017. № 9.

Черкаев Д. И. Административная ответственность юридических лиц // Законодательство. 2001. № 11.

References

Adushkin Yu. S. Kvaziadministrativnaya otvetstvennost' (starye i novye problemy reformirovaniya zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh) // Administrativnoye pravo na rubezhe vekov: mezhvuz. sb. Ekaterinburg, 2003.

Bakhrakh D. N., Rossinskii B. V., Starilov Yu. N. Administrativnoye pravo: kratkii ucheb. kurs. M., 2004.

Cherkaev D. I. Administrativnaya otvetstvennost'yuridicheskikh lits // Zakonodatel'stvo. 2001. № 11.

Dmitrii Medvedev poruchil podgotovit'kontseptsiyu novogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh // Ofitsial'nyi sait Pravitel'stva Rossii. 2019. 23 marta. URL: <http://government.ru/news/36155/>.

Drugova Yu. V. Otvetstvennost'za narushenie byudzhetnogo zakonodatel'stva // Zhurnal rossiiskogo prava. 2003. № 3.

¹ Студеникина М. С. Указ. соч.

² Россинский Б. В. Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло время его ликвидировать? // Административное право и процесс. 2018. № 1.

Emel'yanov A. S. Finansovoe pravo Rossii: ucheb. posobie. 2-e izd., dop. M., 2004.

Ignatenko V. V. Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnykh pravonarusheniakh. Irkutsk, 1998.

Kalinina L. A. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniakh // Administrativnaya otvetstvennost': sb. nauch. st. / pod red. I. L. Bachilo. M., 2001.

Kozlov Yu. M. Kommentarii k Kodeksu RF ob administrativnykh pravonarusheniakh. M., 2002.

Reshetnik Yu. F. K voprosu o proekte Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnoi otvetstvennosti // Administrativnoe pravo i protsess. 2017. № 2.

Rossinskii B. V. Pochemu v Rossiiskoi Federatsii utverdilsya institut administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits i prishlo vremya ego likvidirovat'? // Administrativnoe pravo i protsess. 2018. № 1.

Salishcheva N. G. Problemnye voprosy KoAP RF // Administrativnaya otvetstvennost': sb. nauch. st. / pod red. I. L. Bachilo. M., 2001.

Sorokin V. D. Pravovoe regulirovanie: predmet, metod, protsess (makrouroven'). SPb., 2003.

Starostin S. A. O nekotorykh problemakh reformirovaniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh // Administrativnoe pravo i protsess. 2017. № 9.

Studenikina M. S. Dva zakonoproekta novoi kodifikatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniakh: osnovnye novelly i ikh predvaritel'naya otsenka // Administrativnoe pravo i protsess. 2017. № 9.

Vinnitskii D. V. Problemy razgranicheniya nalogovoi i administrativnoi otvetstvennosti // Khozyaistvo i pravo. 2003. № 5.