

РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ШЕВЧЕНКО Юрий Павлович*

✉ chief3.56@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

КОСИЦИН Игорь Алексеевич▲

✉ ikosicin@yandex.ru

Пр. Маркса, 35, Омск, 644046, Россия

Аннотация. Проекты законов, вносящих существенные изменения в институт административной ответственности, имеют значительные недоработки. Они лишь декларируют свою связь с опубликованной ранее Концепцией нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Не определена правовая природа деятельности судей, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Заявлено, но не реализовано приведение законодательства об административной ответственности в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Отсутствует последовательность в устранении правовых пробелов и коллизий в регулировании порядка привлечения к административной ответственности и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом. Подвергнуто критике новое определение административного правонарушения. Рассмотрены аргументы в пользу термина «общественная опасность». Обращается внимание на необходимость учета в законодательстве об административной ответственности частного и частно-публичного порядков возбуждения дел об административных правонарушениях.

Ключевые слова: судопроизводство, административное правонарушение, административная ответственность, процессуальное законодательство, производство по делам об административных правонарушениях, общественная опасность.

Legislative Reform on Administrative Responsibility

Shevchenko Yurii P.**

✉ chief3.56@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Kositsin Igor A.^▲

✉ ikosicin@yandex.ru

35 Marks pr., Omsk, 644046, Russia

Abstract. Draft laws introducing significant changes to the institution of administrative responsibility have significant shortcomings. They only declare their connection with the previously published Concept of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses. The legal nature of the activities of judges carrying out proceedings on administrative offenses has not been determined. Allegedly, the legislation on administrative responsibility has been brought into conformity with the Constitution of the Russian Federation. There is a lack of consistency in filling out legal gaps and conflicts in regulating the procedure for bringing

* Доцент кафедры административного и финансового права Сибирского юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

▲ Доцент кафедры таможенного дела и права Омского государственного университета путей сообщений, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Administrative and Financial Law at the Siberian Law University, Candidate of Legal Sciences, Docent.

▲▲ Docent of the Department of Customs Business and Law at the Omsk State Transport University, Candidate of Legal Sciences, Docent.

to administrative responsibility and applying measures to ensure administrative proceedings against persons with special legal status. The new definition of an administrative offense is criticized. The arguments in favor of the term “public danger” are considered. Attention is drawn to the need to take into account in the legislation on administrative responsibility the private and private-public procedures for initiating cases of administrative offenses.

Keywords: legal proceedings, administrative offense, administrative responsibility, procedural legislation, administrative offense proceedings, public danger.

10 июня 2019 г. на официальном сайте Правительства Российской Федерации в сети Интернет была опубликована Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹ (далее – Концепция), а через полгода на официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения Министерство юстиции Российской Федерации разместило проекты федеральных законов «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»² (далее – проект КоАП РФ), «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»³ (далее – проект процессуального КоАП РФ) и «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴.

Учитывая опыт отечественного законотворчества, когда изменения вносятся в еще не вступивший в силу новый законодательный акт, полагаем весьма своевременным обсудить проекты федеральных законов, существенно меняющих законодательство об административной ответственности.

Наиболее важной представляется задача определения отраслевой принадлежности норм, предлагаемых проектом процессуального КоАП. В пояснительной записке к названному проекту указано, что, основываясь на Концепции, предлагаемый пакет законопроектов предусматривает реформирование процедурного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в соответствии с требованиями ст.ст. 10, 118 Конститу-

ции Российской Федерации, исходя из которых суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах. Конституция Российской Федерации в ст. 118 устанавливает, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Ответ на вопрос о том, в соответствии с принципами какого судопроизводства предполагается формулировать нормы, устанавливающие судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренный разделом III проекта процессуального КоАП, не является очевидным.

Несмотря на то что в Концепции планировалось привести регулирование производства по делам об административных правонарушениях в соответствие с конституционными положениями и отнести его к судопроизводству, в опубликованном проекте процессуального КоАП это сделано не было. Во всех действующих процессуальных законах рассмотрение дел в судах названо судопроизводством. Так, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 1), Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации определяет порядок гражданского судопроизводства (ч. 1 ст. 1). Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации уже своим названием указывает на содержание деятельности и отнесение к виду судопроизводства. В части 1 ст. 1 устанавливается, что названный Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства. Проекты же КоАП и процессуального КоАП не определяют производство

¹ URL: <http://static.government.ru/media/files/KVhRVrFpSydJQShBIwlAY7khO7NAt9EL.pdf>

² URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059>

³ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99061>

⁴ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99058>

по делам об административных правонарушениях в качестве одного из видов судопроизводства и даже не упоминают термин «судопроизводство» в своих текстах. Механическое разделение производства по делам об административных правонарушениях и размещение их в двух разных разделах, и даже наименование раздела III «Судебный порядок производства по делам об административных правонарушениях» не делают его судопроизводством.

Представляется, что цель достижения соответствия Конституции, поставленная Концепцией, не достигнута. Не определено, к какому виду судопроизводства отнесено производство по делам об административных правонарушениях, осуществляющееся судами в соответствии с предлагаемым проектом процессуального КоАП.

В то же время представленный пакет законопроектов предполагает сохранение регулирования арбитражным процессуальным законодательством процессуального порядка привлечения к административной ответственности арбитражными судами, рассматривающими в пределах их компетенции дела о привлечении к административной ответственности. При этом законопроекты не определяют, в каком судопроизводстве реализуют судебную власть арбитражные суды.

Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации содержит несколько взаимосвязанных положений, утверждающих что основой арбитражного законодательства является Конституция Российской Федерации. Его нормы устанавливают, что правосудие в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности осуществляется арбитражными судами, образованными в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 1). Согласно Конституции Российской Федерации законодательство о судопроизводстве в арбитражных судах находится в ведении Российской Федерации (ч. 1 ст. 3), порядок судопроизводства в арбитражных судах определяется Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 3). Полагаем, такие прямые ссылки на Конституцию Российской Федерации не совсем корректны, так как в ней не только

не упоминается арбитражное законодательство, но вообще не предусматривается такого вида судопроизводства.

Применяя классический подход, демонстрируемый А. И. Елистратовым, исключающий смешение рассмотрения споров о праве и привлечение к административной ответственности [3, с. 24], мы увидим, что арбитражное процессуальное законодательство регламентирует отправление правосудия арбитражными судами посредством осуществления гражданского и административного судопроизводства, а также порядок производства по делам об административных правонарушениях, не являющегося реализацией судебной власти ни в виде гражданского ни в виде административного судопроизводства.

Авторы настоящей статьи уже обращали внимание на проблему существования двух правовых регламентаций противодействия нарушениям и отмечали, что, несмотря на то что юридическая мысль России давно привыкла к ним, нельзя не признать их однородность или даже идентичность [6, с. 40–44]. Конституционный Суд Российской Федерации требует к правовым коллизиям, возникающим в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, подходить не с отраслевой позиции, а с общеправовой конституционной⁵. Европейский Суд по правам человека также многократно заявлял, что по смыслу международного права уголовные и другие (административные) правонарушения по сути представляют собой одно явление и к ним должны применяться одни и те же правовые стандарты⁶.

На основании изложенного можно сделать вывод об уголовно-процессуальной природе производства по делам об административных правонарушениях. А отнесение производства по делам об административных правонарушениях к административному судопроизводству вызовет больше вопросов, а не внесет ясности.

Следует констатировать непоследовательность разработчиков пакета проектов законов об административной ответственности.

⁵ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // Рос. газ. 2009. 3 июля.

⁶ Ozturk (Ozturk) против Германии : постановление Европ. Суда по правам человека от 21 февр. 1984 г. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/67320/#ixzz4t354HAvy>

Они разделили производство по делам об административных правонарушениях на два, одно – осуществляющее органами исполнительной власти и их должностными лицами, второе – осуществляющее судами. Но не определили второе как судопроизводство.

Другой важной задачей, которую необходимо решать, является ликвидация пробелов в праве и устранение правовых коллизий, позволяющих лицам с «особым статусом» злоупотреблять своим положением. Так, 14 января 2020 г. в интервью Российской газете А. Бастрыкин высказал предложение ограничить права лицам особого статуса. Следственным комитетом разработаны предложения по внедрению правового механизма, направленного на пресечение злоупотреблений своими статусными гарантиями лицами, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам⁷. Мы уверены, в том, что необходимо упростить процедуры не только задержания лиц, застигнутых при совершении преступления, но и применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Эта идея также была включена в Концепцию, но предлагаемые проекты кодексов не восприняли ее, и в предложененной редакции не содержат положений, касающихся лиц, обладающих особым статусом, и их особого положения при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Полагаем, что нормы Конституции Российской Федерации об особом статусе лиц, обладающих неприкосновенностью, должны быть восприняты не только соответствующими федеральными законами об этих лицах, но и общим процессуальным законодательством. Например, положения ч. 4 ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁸, а также аналогичной нормы Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁹ должны найти отражение в процессуальном КоАП, с подробной регламентацией порядка применения мер

процессуального обеспечения. Примером такой регламентации может служить гл. 52 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц», а также гл. 49 КоАП Республики Казахстан «Особенности производства по делам лиц, обладающих привилегиями и иммунитетом от административной ответственности»¹⁰.

Порядок привлечения различных категорий лиц, обладающих властными полномочиями и соответствующим правовым иммунитетом, изложен во многих отраслевых законах и не отличается единобразием. Те же лица, нормы о правовом иммунитете которых содержатся лишь в отдельных отраслевых федеральных законах, должны привлекаться к административной ответственности и претерпевать меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на общих основаниях. Именно об этом говорится в ч. 1 ст. 1.4 проекта процессуального КоАП. При этом в проекте федерального закона «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» не предусмотрено изъятие из отраслевых федеральных законов норм, устанавливающих правовой иммунитет этих лиц.

Авторы статьи придерживаются мнения, что количество категорий лиц, на которых распространяется правовой иммунитет, должно быть сведено к минимуму, предусмотренному положениями Конституции Российской Федерации. А содержание института неприкосновенности должно быть закреплено в федеральном конституционном законе. В свою очередь федеральные законы, регулирующие применение мер принуждения, должны воспринять эти положения.

На наш взгляд, из иных отраслевых федеральных законов требуется изъять больше норм, прямо или косвенно связанных с регулированием вопросов административной ответственности, а именно о порядке привлечения к ответственности «спецсубъектов».

⁷ Козлова Н. Кто вне закона? Никто. Александр Бастрыкин предложил ограничить права лицам особого статуса. URL: <https://rg.ru/2020/01/14/bastrykin-predlozhil-uprostit-proceduru-zaderzhaniia-lic-s-osobym-statusom.html>

⁸ О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-І // Рос. газ. 1992. 29 июля.

⁹ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ // Рос. газ. 1994. 12 мая.

¹⁰ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399&doc

Следующая задача – уточнение понятия «административное правонарушение» в целях конкретизации для разграничения с понятием «преступление», а также закрепления общих требований к формулированию состава административного правонарушения – также определена Концепцией.

Понятие административного правонарушения, предусмотренное в ст. 2.1 проекта КоАП, во многом повторяет классическое определение, действовавшее в законодательстве ранее. Новацией является включение в него признака причинения вреда охраняемым законом отношениям. Общественная вредность как признак административного правонарушения рассматривалась ранее в качестве альтернативы общественной опасности, которая является признаком преступления лишь теоретически.

Конечно, термин «общественная вредность» представляется менее удачным. Причинение вреда, о котором говорится в определении, характерно лишь для материальных составов. Для формальных составов вред не причиняется, существует лишь потенциальная возможность его наступления. Представляется целесообразным использование при определении понятия административного правонарушение термина «общественная опасность».

Наше мнение о многочисленных рассуждениях, в том числе и научных, по поводу принципиальных отличий общественной опасности и общественного вреда [1, с. 124; 2, с. 84–90; 5, с. 199] изложено ранее [6, с. 40–44].

Кроме того, для более четкого разграничения понятия административного правонарушения и преступления можно рассмотреть возможность возврата к формулировке подобного определения, предусмотренного КоАП РСФСР 1984 г., в котором была существенная оговорка: «если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности». Тем более, что подобная оговорка довольно часто встречается при формулировании конкретных составов правонарушений в Особенной части проекта КоАП (раздел 2). Например, в ней имеются нормы, в которых нет такого

примечания, в результате чего составы правонарушения, предусмотренные ст. 26.5 КоАП и аналогичного преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) предполагают ответственность за одни и те же деяния, связанные с незаконным оборотом наркотических средств. При этом в статье УК РФ имеется существенное условие объективной стороны: значительный размер наркотического средства. В статье КоАП такого размера нет. Теоретически получается, что при отсутствии такой оговорки неясен приоритет уголовной ответственности над административной и дело о правонарушении можно возбудить при любом количестве незаконно хранящегося наркотического средства. Подобного разграничения составов можно также достичь уточняющими обстоятельствами объективной стороны. Так, КоАП РСФСР в аналогичном составе, предусмотренном ст. 44, определил количество наркотического средства – «в небольшом размере», что сегодня бы соответствовало размеру, не достигающему значительного.

Приведенные соображения говорят об острой необходимости более тщательной координации законодательства об административных правонарушениях с действующим уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

Следует отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации требует к правовым коллизиям, возникающим в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях, подходить не с отраслевой позиции, а с общеправовой конституционной. Европейский Суд по правам человека также многократно заявлял, что по смыслу международного права уголовные и другие (административные) правонарушения, по сути, представляют собой одно явление и к ним должны применяться одни и те же правовые стандарты [4, с. 115].

Основываясь на позиции Конституционного Суда Российской Федерации, что административные правонарушения в отличие от преступлений, влекущих наступление уголовной ответственности, представляют собой меньшую общественную опасность¹¹, полагаем

¹¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предложить следующую формулировку определения административного правонарушения: «*Административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное общественно опасное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность, если это деяние по своему характеру не влечет в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности».*

Еще одним нерешенным вопросом, дополняющим аргументы в пользу сближения производства по делам об административных правонарушениях с уголовным процессом, является деление дел по способу возбуждения на дела частного и публичного обвинения. Поскольку законодательство об административной ответственности регулирует сферу публичных правоотношений, лица, виновные в совершении

административных правонарушений, обвиняются органами власти, в то же время дела по многим видам правонарушений не могут возбуждаться без заявления потерпевших, такие дела целесообразно отнести к категории частных или частно-публичных. Такое правонарушение, как оскорблениe, до 7 декабря 2011 г. являлось преступлением (ч. 1 ст. 129 УК РФ, в редакции до указанного периода), дело по которому возбуждалось в порядке частного обвинения. На наш взгляд, полезно подумать о введении в институте административной ответственности категории дел, которые возбуждаются в частном порядке, частно-публичном и публичном, по аналогии с дифференциацией уголовного преследования, предусмотренной ст. 20 УПК РФ.

Авторы не претендуют на полный и тщательный анализ проектов законов об административной ответственности, тем более, что опубликованы они совсем недавно. Но даже при первом рассмотрении видно, что они нуждаются в существенной доработке.

Список литературы

1. Варгузова А. А. Об общественной опасности административных правонарушений // Закон. 2004. № 10. С. 123–125.
2. Васильев Э. А. Общественная опасность – основной критерий ограничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4. С. 87–90.
3. Елистратов А. И. Административное право. М., 1911. 235 с.
4. Кауфман М. А. Преступление и административное правонарушение: проблемы соотношения и квалификации // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 2 (7). С. 109–118.
5. Стrogovich M. S. Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1966. 252 с.
6. Шевченко Ю. П., Косицин И. А. Административное правонарушение и преступление: в чем отличие? // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 4. С. 40–44. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-40-44.

References

1. Varguzova A. A. Ob obshchestvennoi opasnosti administrativnykh pravonarushenii [On the Public Danger of Administrative Offenses]. *Zakon*, 2004, no. 10, pp. 123–125.
2. Vasil'ev E. A. Obshchestvennaya opasnost' – osnovnoi kriterii otgranicheniya administrativnykh pravonarushenii ot prestuplenii [Social danger – the main criteria of delimitation of administrative delict from crime]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2007, no. 4, pp. 84–90.
3. Elistratov A. I. *Administrativnoe pravo* [Administrative Law]. Moscow, 1911. 235 p.
4. Kaufman M. A. Prestuplenie i administrativnoe pravonarushenie: problemy sootnosheniya i kvalifikatsii [Crimes and Administrative Offenses: Relationship and Classification Issues]. *Biblioteka kriminalista. Nauchnyi zhurnal – Criminalist's Library. Scientific Journal*, 2013, no. 2 (7), pp. 109–118.
5. Strogovich M. S. *Osnovnye voprosy sovetskoi sotsialisticheskoi zakonnosti* [The Main Issues of Soviet Socialist Legality]. Moscow, 1966. 252 p.
6. Shevchenko Yu. P., Kosiçin I. A. Administrativnoe pravonarushenie i prestuplenie: v chem otlichie? [Administrative Offense and Crime: What Is the Difference?]. *Vestnik Omskoy yuridicheskoy akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, no. 4, pp. 40–44. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-40-44.