

РЕФОРМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-442-453

ЕЩЕ РАЗ О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

СОЛОВЕЙ Юрий Петрович*

✉ rector@siblu.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье обосновывается несостоятельность позиции профессора Ю. Н. Старилова, заявленной на всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омская юридическая академия, 24 мая 2019 г.) и отраженной в опубликованном им комментарии к Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (одобрена 5 июня 2019 г. на совещании у председателя Правительства Российской Федерации), о преждевременности предусмотренной указанной концепцией реформы российского законодательства об административных правонарушениях. Необходимость реформы, по мнению автора статьи, обусловлена тем, что действующее законодательство об административной ответственности (качество которого оставалось желать лучшего уже в момент его принятия), продолжающее неуклонно ухудшаться по мере внесения в него многочисленных изменений, из инструмента поддержания правопорядка и обеспечения надлежащего государственного управления усилиями государственной власти превратилось в инструмент чрезмерного административного давления государства на общество, его институты и отдельного человека, активное использование которого вызывает у граждан раздражение и недовольство, создает напряжение в их отношениях с властью. Судя по некоторым из определенных Концепцией направлениям реформы, ее разработчики отдают себе отчет в истинных причинах реформы, которые, по известным причинам, не нашли отражения в упомянутом документе. В связи с этим есть определенный шанс, что новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях окажется лучше своего предшественника, будет в большей степени соответствовать принципам правового, демократического государства, закрепленным в Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях, кодификация, Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, преждевременная реформа административно-деликтного права, современный стандарт административно-деликтного законодательства, процессуальная административно-деликтная форма, конституционно-правовые основы законодательства об административных правонарушениях, административное судопроизводство, судопроизводство по делам об административных правонарушениях, закон об административных процедурах.

* Ректор Сибирского юридического университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

** Rector of the Siberian Law University, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Once Again About the Need to Reform the Legislation on Administrative Responsibility

Solovey Yury P.**

✉ rector@siblu.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article substantiates the insolvency of the position of Professor Yuri N. Starilov, declared at the All-Russian scientific-practical conference "Actual problems of administrative responsibility" (Omsk Law Academy, May 24, 2019) and reflected in his commentary on the concept of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses (approved on June 5, 2019 at a meeting with the Chairman of the Government of the Russian Federation), on the prematureness of the reform of the Russian legislation on administrative offenses. The need for reform, in the opinion of the Author of the article, is due to the fact that the current legislation on administrative responsibility (the quality of which left much to be desired at the time of its adoption), which continues to steadily deteriorate as many laws are introduced into this legislation, from the instrument of maintaining law and order and ensuring of proper state management by the efforts of state power has become an instrument of excessive administrative pressure of the state on society, its institution and the individual person, the active use of which causes irritation and discontent among citizens, creates tension in their relations with the authorities. Judging by some of the areas of reform of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses defined by the concept, its developers are aware of the true reasons for the reform, which, for well-known reasons, were not reflected in the document. In this regard, there is a certain chance that the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses will prove to be better than its predecessor; will be more consistent with the principles of a legal, democratic state, enshrined in the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: legislation on administrative offenses, codification, concept of the new Code of the Russian Federation on Administrative Offenses, premature reform of administrative-tort law, modern standard of administrative-tort law, procedural administrative-tort form, constitutional and legal framework of legislation on administrative offenses, administrative legal proceedings, administrative proceedings, law b administrative procedures.

Констатация неудовлетворительного состояния действующего отечественного административно-деликтного законодательства в последние годы стала общим местом многих публикаций российских ученых-административистов. И не случайно на «круглом столе» 3 марта 2014 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), как выразился А. П. Шергин, «был дан старт третьей кодификации законодательства об административной ответственности» [11, с. 22].

Как известно, результатами первых двух кодификаций отечественного законодательства об административной ответственности явились соответственно Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.) и пришедший ему на смену и действующий ныне Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (2001 г., далее – КоАП РФ). В названные законы, действительно, вошли правовые нормы, прежде содержавшиеся в иных нормативных правовых актах. При этом и сейчас ряд материальных и процессуальных норм

об административной ответственности все еще располагается не в одном тематическом федеральном законодательном акте – КоАП РФ, а в нескольких, в том числе Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации и Налоговом кодексе Российской Федерации. Иными словами, можно утверждать, что кодификация законодательства об административной ответственности отнюдь не завершена. Однако отсюда вовсе не следует, что замену действующего КоАП РФ новым кодексом в любом случае можно расценивать как кодификацию законодательства. Речь должна идти не о кодификации, а (что более точно и, пожалуй, более важно) об очередной (третьей) реформе законодательства об административной ответственности, одно из возможных (и необходимых, с моей точки зрения) направлений которой составила бы в том числе кодификация остающегося в известной мере разрозненным административно-деликтного нормативно-правового материала [7, с. 28–39; 10, с. 56–63].

Развернувшиеся после упомянутого «круглого стола» активные законопроектные работы

особым успехом не увенчались. 17 мая 2018 г. Государственная Дума отклонила проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)»¹, внесенный 20 января 2015 г. группой из 8 депутатов – А. А. Агеевым, В. Н. Плигиным, А. В. Терентьевым и др. 25 июля 2018 г. такая же судьба постигла внесенный в Государственную Думу 18 декабря 2015 г. депутатами В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым и еще 24 их коллегами проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»². В этот же день Государственная Дума отклонила внесенный 30 октября 2015 г. в Государственную Думу депутатом А. А. Агеевым проект федерального закона № 917598-6 «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности»³ [3].

Казалось бы, реформа административно-деликтного законодательства исчезла из повестки дня. Однако в ноябре 2018 г. выходит коллективная монография под общей редакцией референта Государственно-правового управления Президента Российской Федерации А. В. Кирина и советника председателя Государственной Думы В. Н. Плигина «Реформа административной ответственности в России» [5], написанная с использованием результатов итогового отчета Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ по выполнению государственного заказа Государственной Думы на 2017 г. «Подготовка предложений по совершенствованию федерального правового регулирования в сфере административной ответственности на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов по вопросам административной ответственности, оценок и предложений заинтересованных государственных органов, институтов гражданского общества, делового и академического сообществ». Примечательно, что в качестве приложения к книге приводится текст, озаглавленный «Концепция реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях» [5, с. 405–475].

Всего лишь через четыре месяца после выхода названной монографии решением, принятым на заседании Правительства Российской Федерации 21 марта 2019 г. (протокол № 9), Минюсту России совместно с Минэкономразвития России и с участием заинтересованных органов государственной власти и экспертных организаций в целях актуализации и систематизации правового регулирования в области административной ответственности было поручено подготовить и до 1 июня 2019 г. представить в Правительство Российской Федерации концепцию нового КоАП РФ (далее также – правительственная концепция, концепция). С этой целью распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р была образована межведомственная рабочая группа по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – межведомственная рабочая группа). Концепция разрабатывалась данной группой в течение двух месяцев, и, будучи представленным в Правительство Российской Федерации Минюстом России в установленный срок, 5 июня 2019 г. указанный документ получил одобрение на совещании у председателя Правительства Российской Федерации⁴.

Правительственная концепция во многом воспроизводит (местами дословно) содержащуюся в упомянутой выше монографии Концепцию реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Это не удивительно, поскольку 6 из 28 членов межведомственной рабочей группы являются соавторами последней.

Документ предусматривает введение в действие нового КоАП РФ и вступление в силу иных законодательных актов Российской Федерации в рассматриваемой сфере с 1 января 2021 г. Таким образом, реформа российского законодательства об административной ответственности из несбыточной мечты ученых-административистов превратилась (наконец-то!) в одну из реальных (причем, как видно, ближайших!) целей нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации. По сути, открылось «окно возможности» для модернизации россий-

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/703192-6>

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6>

³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/917598-6>

⁴ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ского законодательства об административной ответственности, приведения его в соответствие с признанными международным сообществом правовыми стандартами.

В связи с этим мой доклад на состоявшейся 24 мая текущего года в Омской юридической академии всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы административной ответственности», положенный в основу настоящей статьи, посвящался приоритетным, с моей точки зрения, направлениям планируемой реформы. Однако при подготовке рукописи к опубликованию в июне–июле я вынужден был существенно ее откорректировать (благо, имелся временной лаг), поскольку в начале июня правительственная концепция уже стала достоянием общественности. Самое же главное – нельзя было, учитывая заслуженно высокий научный авторитет Ю. Н. Старилова, оставить без внимания его доклад, прозвучавший на фоне выступлений других участников упомянутой конференции резким диссонансом. При этом как главный редактор настоящего журнала и организатор прошедшей конференции с сожалением отмечаю, что основные положения доклада Ю. Н. Старилова оказались опубликованными в качестве комментария к правительственной концепции не на страницах настоящего журнала, содержащего исключительно материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 24 мая 2019 г.), а в ином периодическом издании [6, с. 21–23].

По мнению известного российского ученого, планируемую реформу законодательства об административных правонарушениях «можно назвать “преждевременной реформой административно-деликтного права”» [6, с. 21]. Какие же доводы приводятся в защиту подобной позиции?

Первый состоит в том, что, с точки зрения Ю. Н. Старилова, включенные в правительственную концепцию «положения не содержат убедительных обоснований и аргументаций, позволяющих говорить о необходимости глобального реформирования этой сферы законодательства в настоящее время», при этом они «выглядят основательно не подготовленными, фрагментарными и несистемными, позволяющими предположить, что после их реализации проблем в сфере административной деликтологии (полагаю, здесь имеет место оговорка, правильное было бы

сказать “в сфере противодействия административным правонарушениям”. – Ю. С.) станет значительно больше» [6, с. 21].

Действительно, содержание правительственной концепции вызывает много вопросов. Опасения Ю. Н. Старилова небезосновательны, и они полностью соответствуют одному из законов Мерфи: нет ничего настолько плохого, чтобы оно не могло стать еще хуже. Но само по себе низкое качество исходного документа не свидетельствует в пользу преждевременности планируемой реформы. Негоже с грязной водой выплескивать и ребенка. Тем более, разработчики правительственной концепции признают, что «перед ней не ставится задача ограничить дальнейшую дискуссию по вопросам реформы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с чем содержащиеся в ней подходы могут быть изменены в ходе работы над текстом нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵. Надо также учесть, что концепция не настолько уж плоха. Ради одной из предполагаемых ею целей реформы – «сокращения составов административных правонарушений» – можно, на мой взгляд, простить ей многие, в том числе отмеченные Ю. Н. Стариловым, недостатки.

Приводя второй довод, Ю. Н. Старилов замечает, что «действующее законодательство об административных правонарушениях вряд ли утратило способность полноценно и надлежащим образом регламентировать сферу административно-деликтных отношений; т. е. именно здесь сегодня не нужен “регуляторный аврал” (стремительно осуществляемое законотворчество, приводящее к появлению нового кодекса). КоАП РФ и сейчас можно считать эффективным законом. В нем нет такого множества противоречий, пробелов или неясностей, которые давали бы основания для разработки нового КоАП РФ... Такая глобальная проблема, как принятие нового КоАП РФ, требует значительного времени для обсуждения и принятия итогового решения» [6, с. 22].

Полностью солидаризируюсь с Ю. Н. Стариловым в его неприятии «регуляторного аврала». Очень не хотелось бы, чтобы здесь вновь проявил себя еще один закон Мерфи: никогда нет времени, чтобы сделать правильно, но всегда есть время, чтобы сделать заново. В связи с этим

⁵ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ...

целесообразно было бы, на мой взгляд, перенести предусмотренный правительственной концепцией срок введения в действие нового КоАП РФ с 1 января 2021 г., как минимум, на 2023 г.

Что же касается других заключенных во втором доводе оценочных суждений Ю. Н. Старилова, то они никак не подтверждают отстаиваемый им тезис о преждевременности реформы законодательства об административных правонарушениях. Нет сомнения, что, с позиции государственного аппарата, действующее административно-деликтное законодательство способно полноценно и надлежащим (для государства) образом регулировать соответствующую сферу отношений, и КоАП РФ, конечно, является эффективным (опять же для государства) законодательным актом. Не случайно в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год отмечается, что «КоАП РФ стал самым применяемым законом»⁶.

С точки же зрения гражданского общества, десятков миллионов граждан России, ежегодно привлекаемых к административной ответственности, данное утверждение, скорее всего, придется признать безосновательным. К тому же нужно иметь в виду, что наличие в законодательном акте противоречий, пробелов и неясностей вовсе не является обязательной, тем более, единственной причиной его пересмотра. Социальные потребности нередко обуславливают принятие нового закона вместо старого, даже если к последнему не было никаких формально-юридических претензий.

Третий довод Ю. Н. Старилова касается причин реформы. Ученый верно указывает, что «к разработке нового КоАП РФ следует подходить с очень весомыми аргументами в пользу необходимости такой реформы, выдвигая при этом глобальные причины... современного реформирования законодательства об административных правонарушениях» [6, с. 21]. Исходя из этой посылки, он рассматривает три причины реформы КоАП РФ, которые нашли отражение в правительственной концепции и подтверждают, по мнению Ю. Н. Старилова, тезис о преждевременности реформы административно-деликтного законодательства.

Отмечая такую причину, как множество изменений, внесенных в текст КоАП РФ, автор

справедливо задается вопросом: «А если будет принят новый КоАП РФ, то остановится ли поток еженедельных изменений в его содержание?» [6, с. 22]. Разумеется, нет, но не столько потому, что, как подчеркивает Ю. Н. Старилов, «кодификация будет сопровождаться и новыми ошибками, противоречивыми формулировками, сложностями и неясностями», а также продолжится «принятие множества федеральных законов, требующих в обязательном порядке внесения изменений и дополнений в текст КоАП РФ» [6, с. 22]. Перманентная, к тому же подчас необоснованная, трансформация текста КоАП РФ обусловлена всесилием исполнительной власти, ее доминированием над властью законодательной, при том, что государственное управление отличается весьма низким качеством, не говоря уже о пренебрежении рекомендациями институтов гражданского общества и ученых-юристов. Яркий тому пример – разросшаяся до неприличия ст. 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль». Ее 48 (!) частей дифференцируют административную ответственность за невыполнение предписаний 27 (!) контрольно-надзорных органов.

Поэтому в настоящее время одна из заявленных в правительственной концепции благих целей реформы – «стабильность нового правового регулирования отношений в сфере административной ответственности» представляется не очень-то достижимой. Тем не менее, в целом, очевидно, «лоскутный» характер действующего КоАП РФ, равно как и реальная на сегодня перспектива многочисленных правок нового КоАП РФ уже после его принятия, не могут расцениваться как обстоятельства, позволяющие говорить о преждевременности (впрочем, как и о своевременности) реформы административно-деликтного законодательства.

Вторая из критикуемых Ю. Н. Стариловым причин реформирования законодательства об административных правонарушениях сформулирована в правительственной концепции

⁶ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год // Рос. газ. 2016. 24 марта.

следующим образом: «По прошествии 17 лет со дня вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях... назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм с учетом внесенных многочисленных изменений, конституционных требований». В связи с этим Ю. Н. Стариков подчеркивает, что такая объемная критическая оценка в концепции отсутствует, просто предполагается, что «внесенные в Кодекс “несистемные” изменения ухудшили правовое качество законодательства об административных правонарушениях» [6, с. 22].

Соглашусь, подобная оценка, несмотря на увеличение объема документа, была бы не лишней, правда, не столько для специалистов, сколько для заинтересованной общественности. Особый же интерес вызывают последующие весьма любопытные суждения автора на этот счет, которые, по его замыслу, должны работать против доводов разработчиков правительственной концепции: «На протяжении многих лет КоАП РФ реформировался в связи с изменением федерального законодательства и с целью приведения его в соответствие с требованиями **современного стандарта** (выделено мной. – Ю. С.) административно-деликтного законодательства. Таким образом, в течение всех последних 18 лет КоАП РФ и сама *процессуальная административно-деликтная форма* только улучшались (как минимум, все делалось для достижения этой цели); **воспринимали лучшие черты современного материального и процессуального административно-деликтного права** (выделено мной. – Ю. С.) И теперь неожиданно (согласно Концепции) именно из-за этих достижений (дополнений, изменений, усовершенствования законодательства об административных правонарушениях) КоАП РФ стал неэффективным и заслуживает замены или разделения его на отдельные части?».

Прежде всего, надо признать, что, внося год за годом многочисленные изменения в КоАП РФ, наши законодатели вряд ли отдавали себе отчет в том, что они, оказываясь, приводят его в соответствие с требованиями «современного стандарта административно-деликтного законодательства». Такой стандарт не сформулирован ни в нормативно-правовом, ни в доктринальном порядке, и что подразумевает

под ним Ю. Н. Стариков – остается загадкой. То же самое относится и к «лучшим чертам современного материального и процессуального административно-деликтного права», мыслимым, разумеется, только в правовой теории. «Лучшие черты» будут не только отличаться от специалиста к специалисту, но и существенно зависеть от того, в чьих интересах (государственного аппарата, общественных объединений, отдельных граждан и т. д.) формулируется их перечень.

Например, предполагает ли «современный стандарт административно-деликтного законодательства» нормативно-правовое обеспечение реализации принципа состязательности сторон в производстве по делам об административных правонарушениях? Можно ли считать данный принцип «лучшей чертой» административно-деликтного законодательства или, наоборот, ему в нем, в отличие от уголовно-процессуального закона, не место? Вот как проясняются эти вопросы в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год: «Закрепленный в Конституции Российской Федерации общий принцип правосудия – состязательность – пока фактически не востребован... при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

В настоящее время участниками в судебном процессе по делам об административных правонарушениях являются судья, лицо, привлекаемое к ответственности, его защитник и секретарь судебного заседания. Таким образом, должностное лицо, уполномоченное поддерживать и доказывать предъявленное обвинение в совершении административного правонарушения, отсутствует. Вполне понятно, что в таких условиях доказывать обвинение в судебном заседании, искать аргументы для опровержения доводов стороны защиты приходится самому судье. Отсюда – недопустимый обвинительный уклон, зачастую присущий делам об административных правонарушениях.

В мае 2008 года представитель Уполномоченного по просьбе стороны защиты присутствовал на судебном заседании по делу об административном правонарушении в отношении жителя г. Москвы К. Дело рассматривалось мировым судьей. Поскольку от имени органа, составившего в отношении К. протокол об административном правонарушении, обвинение никто не поддерживал и не доказывал, эта обязанность легла

на судью, который в итоге фактически вступил в спор со стороной защиты. К. был признан виновным и ему назначено наказание в виде 13 суток административного ареста.

Уполномоченный обратился с ходатайством о пересмотре судебного решения в отношении К. ввиду нарушения его права на справедливый и беспристрастный суд. Постановлением заместителя председателя Московского городского суда состоявшиеся судебные решения в отношении К. отменены, дело прекращено за отсутствием состава административного правонарушения.

Нарушение принципа состязательности в делах об административных правонарушениях проявляется и в процессуальном неравенстве сторон. Сторона обвинения (инициатор административного преследования) обладает существенными преимуществами в сборе и оценке доказательств. Большинство дел об административных правонарушениях включают в качестве доказательств рапорт лица, которое выявило административное нарушение, его же письменные объяснения, составленные им же протоколы, а также его показания в суде. Тем самым вся «совокупность доказательств» представляет собой не более чем интерпретацию фактов одним и тем же лицом.

К тому же Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, как известно, позволяет использовать в качестве доказательств протокол об административном правонарушении, протокол задержания и другие протоколы, содержащие оценку фактов и являющиеся, по сути, актами правоприменения.

По мнению Уполномоченного, такая практика нарушает право лица, которому было предъявлено обвинение в совершении административного правонарушения, на справедливое судебное разбирательство по той причине, что мнение стороны, представляющей интересы государства, рассматривается в качестве доказательства по делу.

С учетом сказанного положения КоАП РФ следует, видимо, привести в большее соответствие с конституционными требованиями о состязательности судопроизводства»⁷.

В Докладе Уполномоченного по правам человека за 2010 год отмечается, что «ситуация с соблюдением конституционного принципа

состязательности в административном производстве... ухудшилась. В определенных обстоятельствах административное судопроизводство (имеется в виду судебное производство по делам об административных правонарушениях. – Ю. С.) – последний оплот следственной формы правосудия – может вообще превратиться в некое подобие репрессивного механизма “конвейерного” типа. В нем по-прежнему ощущается обвинительный уклон судей, вызванный отсутствием в заседании представителя обвинения. Никуда не исчезло и процессуальное неравенство сторон, когда не только показания, но и мнение не участвующей в процессе стороны обвинения учитывается в качестве доказательств по делу. В итоге одного субъективного “желания” правоохранительных органов зачастую оказывается достаточно для привлечения человека к административной ответственности»⁸.

«Учитывая, что действующее законодательство, регулирующее порядок производства по делам об административных правонарушениях, требует реформирования», а также то, что принятие нового КоАП РФ «сделает процедуру производства по делам об административных правонарушениях, а также оспаривания и исполнения постановлений по ним менее затратной, более оперативной, равноправной и справедливой», в докладе за 2015 год Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации рекомендовал Государственной Думе ускорить рассмотрение проекта федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», «закрепляющего ряд новых принципов административной ответственности, включая состязательность и равноправие сторон»⁹ (данный закон, как указывалось выше, был отклонен).

В докладе за 2016 год вновь назначенный Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации занял более скромную позицию, обратившись «с рекомендацией к субъектам права законодательной инициативы рассмотреть вопрос о внесении изменений в части обеспечения обязательного участия представителей стороны обвинения при рассмотрении судом дел об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде ареста, штрафа в крупном размере или лишения

⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2008 год // Рос. газ. 2009. 17 апр.

⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // Там же. 2011. 13 мая.

⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год ...

специального права»¹⁰. В Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год содержится лишь положение о том, что «в КоАП РФ должна быть урегулирована проблема реализации принципа состязательности при производстве по делам об административных правонарушениях»¹¹.

Сознаю, что приведенные цитаты слишком обширны, но они хорошо показывают, что, например, отсутствие в КоАП РФ на протяжении всего периода его действия норм, обеспечивающих реализацию принципа состязательности сторон в производстве по делам об административных правонарушениях (несмотря на звучащие в течение 10 лет публичные призывы главного правозащитника страны ввести такой принцип в административно-деликтное законодательство), с точки зрения государственных интересов, придется считать одним из требований «современного стандарта» или «лучшей чертой» административно-деликтного законодательства. С точки же зрения гражданского общества, КоАП РФ явно «не дотягивает» в этом вопросе до упомянутого «современного стандарта».

В данной связи становится очевидным, что рассуждения о «современном стандарте» и «лучших чертах» административно-деликтного законодательства никак не усиливают, а ослабляют позицию Ю. Н. Старилова по поводу преждевременности реформы законодательства об административных правонарушениях. Особенно любопытен его тезис о том, что последние 18 лет КоАП РФ вместе с процессуальной административно-деликтной формой воспринимал упоминавшиеся выше «лучшие черты». Поскольку речь о зарубежном административно-деликтном законодательстве здесь не идет, получается, что КоАП РФ на протяжении почти двух десятилетий воспринимал не что иное, как свои собственные «лучшие черты». Подобные суждения разве что навевают ассоциации с рассказом барона Мюнхгаузена о том, как он вытащил себя из болота за волосы.

Утверждая, что КоАП РФ и процессуальная административно-деликтная форма на протяжении 18 лет «только улучшались (как минимум все делалось для достижения этой цели)», критикуемый автор, очевидно, выдает желаемое за действительное (на самом деле не делалось,

а декларировалось, что делается). Бесчисленные изменения, которым подвергся и продолжает подвергаться КоАП РФ, направлены прежде всего на воплощение в данном федеральном законе во все возрастающем объеме интересов различных ведомств, а в целом – государства. Не случайно Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отмечает, что большинство из многочисленных правок КоАП РФ (в 2015 г. изменения в него вносились 43 раза), не способствуя лучшему пониманию и применению кодекса, «только усиливают наказания, носят репрессивный характер»¹². При этом даже когда власть желает «сделать как лучше», по печальной российской традиции получается «как всегда».

Важно подчеркнуть, что принципиальные претензии к качеству КоАП РФ высказывались многими специалистами уже непосредственно после его принятия [8, с. 3–9]. Поэтому никакой неожиданности в признании необходимости замены КоАП РФ новым кодексом нет, как нет минимальной конкретики в приведенных выше мыслях Ю. Н. Старилова, которая позволила бы считать их доказательством преждевременности реформы законодательства об административной ответственности.

Ю. Н. Старилов упрекает разработчиков правительственной концепции также в том, что необходимость принятия нового КоАП РФ они обосновывают цикличностью изменения соответствующего законодательства, т. е. реформа аргументируется тем, что просто наступило («пришло») время его замены, так как нынешний КоАП РФ действует уже довольно долго (третья из отмечаемых ученым причин реформы, отраженных, по его мнению, в правительственной концепции) [6, с. 23]. Эта претензия, разумеется, могла бы быть справедливой, подтверждая тезис о преждевременности реформы, но в тексте правительственной концепции подобного положения нет. Есть только одна фраза, процитированная выше при характеристике второй причины реформы. Ни о какой «цикличности» в ней речь не идет, а «перевести» с аппаратно-канцелярского языка слова «назрела объективная необходимость научного осмысления... а также критической оценки эффективности...» можно следующим образом: появилась, наконец,

¹⁰ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2016 год // Рос. газ. 2017. 17 мая.

¹¹ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год // Там же. 2019. 11 июня.

¹² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год ...

политическая воля к реформе административно-деликтного законодательства.

Ю. Н. Старилов говорит и о четвертой причине реформы административно-деликтного законодательства, отраженной, как он считает, в правительственной концепции. Поскольку в действительности в концепции она не упоминается, указанный автор фактически приводит четвертый аргумент в подтверждение преждевременности названной реформы. По его мнению, «законодателям вначале нужно создать конституционно-правовую основу для законодательства об административных правонарушениях... Для становления и развития законодательства об административных правонарушениях... в тексте Конституции целесообразно установить сами термины “законодательство об административных правонарушениях” и “производство по делам об административных правонарушениях”. И можно предложить дополнить ч. 2 ее ст. 118 положением, что судебная власть осуществляется также посредством *производства по делам об административных правонарушениях* (ведь вряд ли можно поставить знак равенства между административным судопроизводством и производством по делам об административных правонарушениях). Только после таких дополнений законодательство об административных правонарушениях обретет надлежащие конституционно-правовые основы» [6, с. 23].

Не хотелось бы изрекать очевидные истины, но вынужден это сделать: отсутствие в Конституции Российской Федерации упоминания о законодательстве об административных правонарушениях (как, впрочем, и о ряде других отраслей российского законодательства) само по себе ничуть не делает такое законодательство неконституционным. Ю. Н. Старилов умалчивает о том, в какую статью Конституции Российской Федерации следовало бы включить термины «законодательство об административных правонарушениях» и «производство по делам об административных правонарушениях», а это принципиальный для «становления и развития» административно-деликтного законодательства вопрос: одно дело, если в ст. 71 (предметы ведения Российской Федерации), другое же – в ст. 72 (предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов). Наделение законодательства об административных правонарушениях тем или иным конституционно-правовым статусом как акт «восходящей» конституционализации

(по терминологии А. Б. Зеленцова) [2, с. 14] административно-деликтного права в принципе вполне возможно, но надо признать, что статус-кво в данном вопросе (даже если такой статус является следствием принципиального отказа законодателя от соответствующего изменения конституционного текста) ни в коей мере не может являться доказательством преждевременности реформы названного законодательства.

Что касается административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях, то, как справедливо утверждает Ю. Н. Старилов, между ними «вряд ли можно поставить знак равенства». Исходя из действующего законодательства, в этой фразе на месте слов «вряд ли можно» должно стоять слово «нельзя», поскольку производство по делам об административных правонарушениях может быть не только административным, т. е. осуществляемым органами исполнительной власти и их должностными лицами, но и судебным. В связи с этим если и дополнять ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации, то не просто «производством по делам об административных правонарушениях», а именно *судебным производством по таким делам*.

Нельзя также говорить о тождестве административного судопроизводства и судебного производства по делам об административных правонарушениях, но не потому, что, как полагает Ю. Н. Старилов, последнее выступает самостоятельной формой осуществления судебной власти, наряду с административным и иными указанными в ст. 118 Конституции Российской Федерации судебными производствами. Представляется, что на самом деле судебное производство по делам об административных правонарушениях даже в его нынешнем формате является разновидностью административного судопроизводства, пусть пока и остающейся за пределами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

С учетом сказанного становится понятным, что никакой необходимости в предлагаемом Ю. Н. Стариловым дополнении ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации нет. При этом даже те, кто считает иначе, не могут не видеть, что ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации в ее нынешнем виде играть роль доказательства преждевременности реформы законодательства об административных правонарушениях не может.

Попутно следует заметить, что разработчики правительственной концепции особое внимание уделили оставшейся незамеченной Ю. Н. Стариловым проблеме «нисходящей» (опять же по терминологии А. Б. Зеленцова) [2, с. 15] конституционализации административно-деликтного права. Предполагается критически оценить эффективность норм КоАП РФ с учетом (подчеркну) «конституционных требований». В связи с этим, как отмечено в концепции, исходя из содержания ст.ст. 10, 118 Конституции Российской Федерации, «подлежит рассмотрению вопрос о выделении из КоАП норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях, при сохранении в нем положений о подведомственности таких дел субъектам административной юрисдикции; при этом нормы, регулирующие судопроизводство, должны быть включены в процессуальное законодательство». Данный подход, на мой взгляд, заслуживает полной поддержки.

В качестве последнего, пятого довода в пользу своей позиции Ю. Н. Старилов указывает, что «вновь актуализировалась не самая главная проблема современного административного законодательства. В российском административном праве имеется действительно важная проблема, пока не замеченная законодателем: речь идет о законодательстве об *административных процедурах*... Административные процедуры и административные акты – наиважнейшая часть современного административного права» [6, с. 23].

Указанная проблема, действительно, чрезвычайно важна, при этом не стал бы утверждать, что на законодательном уровне она игнорируется. Попытки принятия закона об административных процедурах делались, но результатов не принесли: проект федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах», внесенный в Государственную Думу депутатом В. В. Похмелкиным 28 февраля 2001 г.¹³, отклонен Государственной Думой 11 июня 2009 г.; проект федерального закона № 284733-3 «Об основах регулирования отношений между гражданами

(юридическими лицами) и органами публичной администрации» (вариант наименования: «Об основах административных процедур»), внесенный в Государственную Думу депутатами А. И. Романчук и Л. К. Слизка 16 января 2003 г.¹⁴, снят с рассмотрения Советом Государственной Думы 23 января 2003 г.; проект федерального закона № 28350-4 «Об административных процедурах», еще раз внесенный в Государственную Думу депутатом В. В. Похмелкиным 16 марта 2004 г.¹⁵, снят с рассмотрения Советом Государственной Думы 25 марта 2004 г. Очевидно, законодательная власть солидарна с властью исполнительной в нежелании связывать посредством административных процедур деятельность последней, напрямую касающуюся граждан и организаций. Но это вовсе не означает, что государство маскирует свое бездействие в данном вопросе, отвлекает от него внимание общества публично продекларированной работой по реформированию административно-деликтного законодательства. Вопреки мнению Ю. Н. Старилова, ситуация, выражаясь фигурально, выглядит так: больной имеет несколько тяжелых хронических заболеваний, которые с учетом их специфики могут (и должны) излечиваться одновременно. Следовательно, в связи с этим о преждевременности реформы законодательства об административных правонарушениях не может быть и речи.

По поводу же того, что, как отмечает Ю. Н. Старилов, «призывы теоретиков административного права о принятии федерального закона “Об административных процедурах” остаются пока без внимания» [6, с. 23], хотелось бы сказать следующее: призывы не работают. Нужны иные формы активности научного сообщества, и поэтому можно только приветствовать разработку российскими учеными инициативных авторских проектов закона об административных процедурах (административном производстве) [1, с. 47–69; 4, с. 40–68]¹⁶ и их опубликование (особая благодарность за это Ю. Н. Старилову – главному редактору научно-практического издания «Журнал

¹³ URL: <https://lexfeed.ru/law/64090-3>

¹⁴ URL: <https://lexfeed.ru/law/284733-3>

¹⁵ URL: <https://lexfeed.ru/law/28350-4>

¹⁶ Сформулированные автором настоящей статьи проекты норм о принципах административных процедур, которые могли бы составить раздел федерального закона «Об административных процедурах (административном производстве)» или (как первый шаг на пути их законодательного урегулирования) лечь в основу проекта федерального закона «О принципах административных процедур» [9, с. 12–15].

административного судопроизводства») для широкого обсуждения и доработки. Бремя подготовки проекта федерального закона об административных процедурах (административном производстве) и продвижения его от своего имени в соответствующих инстанциях могла бы взять на себя уже набравшая достаточный вес Национальная ассоциация административистов. Нет сомнения, что руководить группой разработчиков законопроекта должен член совета названной ассоциации Ю. Н. Старилов – известный российский ученый, не одно десятилетие посвятивший исследованию проблем административного процесса и административных процедур. Если предлагаемый вариант развития событий станет реальностью, можно будет, наконец, не сетовать в очередной раз по поводу игнорирования законодателем призывов ученых, а во всяком случае с полным основанием заявить: «Сделал, что мог, пусть те, кто могут, сделают лучше».

В заключение подчеркну: доказанная, надеюсь, в настоящей статье несостоятельность исключительно формальных (как можно было убедиться) доводов Ю. Н. Старилова в пользу преждевременности реформы законодательства об административной ответственности сама по себе отнюдь не может служить аргументом, подтверждающим необходимость названной реформы. Публично заявленная указанным ученым позиция заставляет оглянуться назад, еще раз убедиться и открыто признать, что отечественное законодательство об административной ответственности остро нуждается в принципиальном реформировании. Главная причина преобразований лежит на поверхности – действующее законодательство об административной ответственности (качество которого оставляло желать лучшего уже в момент его принятия), продолжающее неуклонно ухудшаться по мере внесения в это законодательство многочисленных изменений, из инструмента поддержания правопорядка и обеспечения надлежащего государственного управления уси-

лиями государственной власти превратилось в инструмент чрезмерного административного давления государства на общество, его институты и отдельного человека, активное использование которого вызывает у граждан раздражение и недовольство, создает напряжение в их отношениях с властью. Законодательство об административных правонарушениях, несомненно, служит сегодня ярким примером «правоограничительного» законотворчества, расцвет которого, как отмечено в Докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год, «вызывает беспокойство»¹⁷. И здесь, конечно, надо учитывать исторический опыт ушедшего века, который «свидетельствует, что неумеренное поглощение государством общественно-гражданской, социальной и личной самостоятельности и самодеятельности, в результате которого человек и общество вынуждены жить для государственной машины, всегда заканчивается плачевно»¹⁸.

Внимательное прочтение правительственной концепции позволяет сделать вывод, что ее разработчики, судя по некоторым из определенных ею направлениям реформы КоАП РФ, отдают себе отчет в истинных причинах данной реформы, которые, по известным причинам, не нашли своего отражения в концепции. Это дает определенный шанс, что новый КоАП РФ (более емким, а потому и более точным представляется наименование «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности») окажется лучше своего предшественника. И хочется надеяться, что российские ученые-административисты, в первую очередь, те, кто включен в состав экспертов межведомственной рабочей группы, а также и иные специалисты, исследующие проблемы административной ответственности, приложат все усилия к тому, чтобы результаты реформы законодательства об административной ответственности соответствовали принципам правового, демократического государства, закрепленным в Конституции Российской Федерации.

Список литературы

1. Давыдов К. В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.
2. Зеленцов А. Б. Конституционализация административного права в России: теоретические проблемы // Административное право и процесс. 2018. № 12. С. 12–21.

¹⁷ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год ...

¹⁸ Там же.

3. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности. Проект / П. И. Кононов [и др.] ; под общ. ред. А. А. Агеева. М. : Проспект, 2016. 368 с.
4. Кононов П. И., Стахов А. И. О проекте федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3. С. 40–68.
5. Реформа административной ответственности в России / А. В. Кирилин [и др.] ; под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2018. 480 с.
6. Реформа КоАП: каким быть новому кодексу? // Закон. 2019. № 7. С. 17–24.
7. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.
8. Соловей Ю. П. К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Ом. юрид. ин-т, 2004. С. 3–9.
9. Соловей Ю. П. Принципы осуществления публичной администрацией дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2018. № 7. С. 5–15.
10. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63.
11. Шергин А. П. Проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 4. С. 21–23.

References

1. Davydov K. V. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva ob administrativnykh protsedurakh. Proekt federal'nogo zakona «Ob administrativnykh protsedurakh i administrativnykh aktakh v Rossiiskoi Federatsii» [Current State and Prospects of Development of Russian Legislation on Administrative Procedures. The Draft Federal Law «About the Administrative Procedures and Administrative Acts in the Russian Federation»]. *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of Administrative Proceedings*, 2017, no. 1, pp. 47–69.
2. Zelentsov A. B. Konstitutsionalizatsiya administrativnogo prava v Rossii: teoreticheskie problemy [Constitutionalization of the Administrative Law in Russia: Theoretical Issues]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 12, pp. 12–21.
3. Kononov P. I. *Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnoi otvetstvennosti. Proekt* [The Code of the Russian Federation on Administrative Responsibility. Project]. Moscow, Prospekt Publ., 2016. 368 p.
4. Kononov P. I., Stakhov A. I. O proekte federal'nogo zakona «Ob administrativnom proizvodstve v Rossiiskoi Federatsii» [About the Draft Federal Law “On Administrative Proceedings in the Russian Federation”]. *Zhurnal administrativnogo sudoproizvodstva – Journal of Administrative Proceedings*, 2017, no. 3, pp. 40–68.
5. Kirin A. V. *Reforma administrativnoi otvetstvennosti v Rossii* [Reform of Administrative Responsibility in Russia]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2018. 480 p.
6. Reforma KoAP: kakim byt' novomu kodeksu? [Reforming the Code of Administrative Offences: What It Will Be Like?]. *Zakon*, 2019, no. 7, pp. 17–24.
7. Solovey Yu. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.
8. Solovey Yu. P. K kritike nekotorykh kontseptual'nykh polozhenii Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh [Criticism of Some Conceptual Provisions of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses]. *Aktual'nye problemy primeneniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh – Actual Problems of Application of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses*. Omsk, Omsk Law Institute Publ., 2004, pp. 3–9.
9. Solovey Yu. P. Printsipy osushchestvleniya publichnoi administratsiei diskretsionnykh polnomochii [Principles of Exercising of Discretionary Authorities by a Public Administration]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 7, pp. 5–15.
10. Solovey Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.
11. Shergin A. P. Problemy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti [Issues of Improving Legislation on Administrative Responsibility]. *Vestnik Akademii ekonomicheskoi bezopasnosti MVD Rossii – Vestnik of Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2015, no. 4, pp. 21–23.