УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-27-32

О НЕКОТОРЫХ АКТУАЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

КОНОНОВ Павел Иванович*

✉ pav.cononov@yandex.ru

Хлыновская ул., 3, Киров, 610007, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются наиболее актуальные в настоящее время проблемы совершенствования правовой регламентации института административной ответственности. Автором предлагаются новые подходы к пониманию сущности, предназначения и принципов административной ответственности в условиях современного состояния государства и общества, и с учетом этих подходов формулируются конкретные предложения по уточнению и дополнению Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность, принципы административной ответственности, административное правонарушение, административное наказание.

Some Actual Directions of Modernization of Russian Federation Legislation on Administrative Responsibility

Kononov Pavel I.**

✉ pav.cononov@yandex.ru

3 Khlynovskaya str., Kirov, 610007, Russia

Abstract. The article deals with the most urgent problems of improving the legal regulation of the institution of administrative responsibility. The author suggests new approaches to understanding the essence, purpose and principles of administrative responsibility in the current state of the state and society, and taking into account these approaches, specific proposals are made to clarify and supplement the General Part of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses.

Keywords: administrative responsibility, principles of administrative responsibility, administrative offence, administrative punishment.

В последние годы многие ученые-административисты, а также представители законодательной власти выступают за коренную перестройку законодательства Российской Федерации об административной ответственности, а именно действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В литературе по административному праву в период 2012–2015 гг. неоднократно обращалось внимание на целый ряд проблем, возникших в правовом регулировании административ-

ной ответственности. К числу таких основных проблем были, в частности, отнесены отсутствие продуманной государственной административно-деликтивной политики и, как следствие, бессистемное внесение многочисленных поправок в КоАП РФ [4, с. 29; 7, с. 19], необоснованное ужесточение административных наказаний, их карательная направленность, невозможность их дифференцированного, индивидуализированного и справедливого применения в отношении различных категорий правонарушителей [2, с. 124–126], неопределенность в понимании

* Судья Второго арбитражного апелляционного суда, доктор юридических наук, профессор.

** Judge of the Second Arbitration Appellate Court, Doctor of Legal Sciences, Professor.

и применении на практике правовой конструкции вины юридического лица [1, с. 79–80], совмещение административной ответственности юридических лиц и должностных лиц за одни и те же противоправные деяния [8, с. 81], отсутствие четкой нормативной регламентации административной ответственности индивидуальных предпринимателей [3, с. 87–88; 5, с. 75].

Предыдущим составом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2016 г. была предпринята попытка разработки и принятия новой редакции КоАП РФ. Однако подготовленный законопроект так и не был рассмотрен в связи с наличием большого числа замечаний к его содержанию. Нам также представляется, что данный проект новой редакции КоАП РФ не соответствует ожиданиям общества и представителей административно-правовой науки, в связи с чем не может быть внесен на рассмотрение федерального законодательного органа. Обозначим наиболее принципиальные, на наш взгляд, замечания к законопроекту.

1. Представленный проект кодекса концептуально как по структуре, так и по содержанию мало чем отличается от действующего КоАП РФ. Более того, в проекте существенно увеличен объем нормативного материала за счет переноса в него институтов уголовного права, излишней детализации юридического механизма назначения административных наказаний, увеличения числа составов административных правонарушений, усложнения процедур производства по делам об административных правонарушениях.

2. В проекте КоАП РФ нашла отражение существующая в течение длительного периода времени тенденция на установление административной ответственности за нарушения формальных требований правовых норм различной отраслевой принадлежности (гражданского, семейного, жилищного, трудового, земельного, экологического и других отраслей законодательства), обусловленная, главным образом, не наличием объективной потребности в административно-правовой охране и защите соответствующих правоотношений, а ведомственными интересами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих правовое регулирование и контроль (надзор) в сферах этих отношений.

3. Проект КоАП РФ имеет, как и действующий кодекс, карательную и фискальную на-

правленность. Введение в Общую часть проекта КоАП РФ институтов категоризации административных правонарушений и соответствующей дифференциации административных наказаний, освобождения правонарушителей от административной ответственности в связи с деятельным раскаянием, замены административного наказания более мягким в целом не влияет на общую концепцию закона как инструмента не профилактического, а репрессивно-фискального воздействия на поведение физических и юридических лиц. Об этом свидетельствует в том числе сохранение в проекте существующих в действующем КоАП РФ правил о возможности привлечения за одно и то же нарушение норм права как юридического лица, так и его должностных лиц без учета разграничения и распределения их вины, об исчислении размера административного штрафа в величинах, кратных определенным количественным финансово-экономическим показателям, о назначении административного наказания за каждое административное правонарушение в отдельности без учета факта их одновременного выявления одним органом (должностным лицом) в ходе проведенных мероприятий по контролю (надзору), о безусловной обязанности возбуждения дела об административном правонарушении в случае выявления признаков административного правонарушения. Общая часть проекта КоАП РФ не содержит принципа индивидуализации административной ответственности, в том числе разграничения вины юридических и должностных лиц.

4. Положения, содержащиеся как в общей, так и в процессуальной частях проекта КоАП РФ, не увязаны с нормами других федеральных законов, регулирующих административные правоотношения, предшествующие отношениям по привлечению физических и юридических лиц к административной ответственности либо существующие параллельно с ними. В частности, отсутствует корреляция норм КоАП РФ с нормами федерального законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, которые определяют правила выявления и фиксации нарушений физическими и юридическими лицами обязательных требований, образующих события соответствующих административных правонарушений. Кроме того, нормы КоАП РФ не увязаны с положениями федерального лицензионно-разрешительного законодательства, регламентирующего правила

выдачи, использования и аннулирования лицензий и иных специальных разрешений на осуществление отдельных видов деятельности или совершение отдельных действий. Нормы проекта КоАП РФ, определяющие правила применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административных наказаний, не согласованы с нормами других федеральных законов, устанавливающих основания и порядок применения иных мер административно-правового принуждения, в частности, таких как выдача предписаний об устранении нарушений обязательных требований, приостановление и аннулирование (отзыв) лицензий и иных документов разрешительного характера (о сертификации, аккредитации и т. п.), отзыв продукции.

С учетом изложенных выше замечаний по проекту новой редакции КоАП РФ представляется, что концепция реформирования действующего кодекса должна основываться на следующих принципиальных положениях.

1. Институт административной ответственности не может рассматриваться в качестве панацеи от любых нарушений законодательства субъектами правовых отношений различной отраслевой принадлежности. Этот институт должен применяться крайне ограниченно, взвешенно, только в тех случаях, когда без него сложно или невозможно иными юридическими средствами обеспечить надлежащее исполнение и соблюдение физическими и юридическими лицами требований действующего законодательства. Посредством административной ответственности должны охраняться и защищаться наиболее значимые социальные ценности, прежде всего интересы государства и общественные интересы.

В этой связи представляется, что административную ответственность целесообразно устанавливать только за нарушение публичного законодательства, определяющего требования и режим безопасности личности, общества, государства, правила безопасного осуществления отдельных видов деятельности, правила поведения граждан в общественных местах. В частности, в КоАП РФ следует сохранить нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение законодательства в сфере обеспечения обороны и государственной безопасности, промышленной, транспортной, экологической, санитарной, ветеринарной, фитосанитарной, пожарной без-

опасности, безопасности дорожного движения, оборота оружия, наркотических и психотропных веществ, таможенного дела, установленного порядка функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, охраны общественного порядка.

В то же время считаем нецелесообразным сохранение в Особенной части КоАП РФ норм, устанавливающих административную ответственность за нарушение положений бюджетного, налогового, гражданского, семейного, трудового, жилищного, земельного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, законодательства о средствах массовой информации, избирательного законодательства. Представляется, что охрана и защита прав и законных интересов граждан и организаций в рамках отношений, регулируемых нормами перечисленных видов законодательства, может вполне эффективно обеспечиваться посредством применения не административных санкций, а иных мер публично-правового реагирования, в частности, таких как выдача предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства, направление требований об уплате обязательных платежей, обращение в суд с соответствующими административными и иными исковыми заявлениями.

2. В целях прекращения практики хаотического, внесистемного, бесконечного, продиктованного, как правило, ведомственными интересами отдельных федеральных органов исполнительной власти внесения поправок в КоАП РФ, связанных прежде всего с не всегда юридически и практически оправданным установлением административной ответственности за нарушение тех или иных вновь вводимых положений федерального законодательства, в Общей части кодекса следует установить основания и правила разработки законопроектов о внесении изменений и дополнений в кодекс. На федеральном уровне необходимо, наконец, выработать и утвердить государственную административно-деликтную политику, которая бы определяла единые подходы, критерии и требования к введению административной наказуемости за нарушения тех или иных требований действующего законодательства. Соответствующие законопроекты должны проходить специальную юридическую экспертизу на предмет необходимости установления административной ответственности за нарушение положений

законов или иных нормативных правовых актов, действующих в различных сферах функционирования государства и общества.

3. В целях внесения определенности в понятийный аппарат, используемый КоАП РФ, в главе 2 кодекса необходимо нормативно закрепить понятие административной ответственности, понятие и элементы состава административного правонарушения, понятие окончания административного правонарушения, понятия однократного, длящегося, продолжаемого, повторного и малозначительного административного правонарушения.

4. Необходимо продолжить начатую законодателем в 2014–2016 гг. работу по либерализации института административной ответственности с целью трансформации ее из всеобщего массового карательного юридического средства, применяемого в отношении десятков миллионов граждан и десятков тысяч организаций ежегодно, в средство наказания, подлежащее избирательному и дифференцированному применению только в случаях, когда иные принудительно-профилактические меры воздействия не приводят к должному эффекту [6, с. 62].

В течение 2014–2016 гг. в Общую часть КоАП РФ были введены нормы, предусматривающие возможность снижения размера назначаемого лицу административного штрафа ниже минимального предела, установленного санкцией соответствующей статьи (части статьи) данного кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, а также возможность замены административного штрафа на предупреждение субъектам малого и среднего предпринимательства (ст.ст. 4.1, 4.1.1 КоАП РФ).

Вместе с тем представляется, что данных мер недостаточно. На наш взгляд, в целях создания такого юридического механизма применения административной ответственности, который бы в полной мере отвечал требованиям обоснованности, индивидуализации и справедливости данной ответственности, необходимо предусмотреть в Общей части КоАП РФ следующие дополнительные правила:

1) в главе 1 нормативно закрепить принцип индивидуализации административной ответственности;

2) в главу 2 внести норму, определяющую основания и особенности административной ответственности граждан;

3) в главу 2 ввести норму, определяющую основания и особенности административной ответственности индивидуальных предпринимателей как специальных субъектов административных правонарушений;

4) в главе 2 четко разграничить основания административной ответственности юридических лиц и руководителей, а также иных должностных лиц этих юридических лиц, исключить из КоАП РФ норму о возможности одновременного привлечения к административной ответственности юридического лица и его должностных лиц (работников);

5) в главе 2 предусмотреть норму о недопустимости привлечения к административной ответственности государственных органов и органов местного самоуправления в качестве обычных юридических лиц;

6) в главе 4 в качестве дополнительного основания освобождения лица от административной ответственности предусмотреть деятельное раскаяние (добровольное исполнение правонарушителем невыполненной обязанности или предписания контрольно-надзорного органа об устранении допущенных нарушений в установленный срок);

7) в главе 4 дополнительно предусмотреть правило о возможности замены подлежащего назначению административного наказания на более мягкое не только в отношении субъектов малого и среднего бизнеса, но и в отношении иных лиц, привлекаемых к административной ответственности;

8) в главе 4 (ст. 4.5) установить один общий срок давности привлечения лица к административной ответственности, который может быть равен одному году.

Кроме того, принимая во внимание, что юридические лица и индивидуальные предприниматели привлекаются к административной ответственности, как правило, по результатам проведенных в отношении них мероприятий по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю, представляется необходимым предусмотреть в процессуальной части КоАП РФ (глава 28) специальные основания и правила возбуждения в отношении указанных лиц дел об административных правонарушениях, увязав их с нормами действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а в дальнейшем с нормами проектируемого федерального закона об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, регламентирующими основания и порядок применения мер реагирования на выявленные нарушения обязательных требований.

В названных федеральных законах, на наш взгляд, следует предусмотреть перечень нарушений обязательных требований, выявление которых в ходе контрольно-надзорных мероприятий требует реагирования в форме возбуждения дел о соответствующих административных правонарушениях и привлечения лиц, допустивших эти нарушения, к административной ответственности. В остальных же случаях должно быть признано достаточным применение в отношении нарушителей иных мер административно-

правового воздействия, в частности, таких как выдача предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, возложение иных обязанностей, исполнение которых направлено на устранение выявленных нарушений и предупреждение их в будущем, отзыв или аннулирование выданных лицензий, иных документов разрешительного характера, отзыв продукции.

Реализация сформулированных выше предложений, с нашей точки зрения, позволит в полной мере обеспечить обоснованное установление законодателем административной ответственности за нарушения действующего законодательства, а также индивидуализированное и справедливое применение мер административной ответственности к физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения.

Список литературы

1. Россинский Б. В. О необходимости совершенствования норм КоАП РФ, регулирующих вопросы административной ответственности юридических лиц // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола. Тула : Аквариус, 2014. С. 76–81.
2. Селезнев В. А. Спорные вопросы законодательства об административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 121–130.
3. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. 480 с.
4. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола. Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.
5. Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» (М. : Норма : Инфра-М, 2012. 480 с.) // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.
6. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. Вып.: Административное право и процесс. С. 56–63.
7. Старостин С. А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 18–25.
8. Хмара А. М. О некоторых проблемных вопросах современного административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 79–81.

References

1. Rossinskij B. V. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya norm KoAP RF, reguliruyushchikh voprosy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits [On the Need to Improve the Norms of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, Regulating the Issues of Administrative Responsibility of Legal Entities]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 76–81.
2. Seleznev V. A. Spornye voprosy zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits [Contentious Issues of Legislation on Administrative Liability of Legal Persons]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2014, no. 11, pp. 121–130.
3. Serkov P. P. *Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody* [Administrative Responsibility in the Russian Law: Modern Thinking and New Approaches]. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2012. 480 p.
4. Solovey Y. 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 pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.
5. Solovey Y. P. Retsenziya na monografiyu P. P. Serkova «Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody» (M. : Norma : Infra-M, 2012. 480 s.) [Review of P. P. Serkov's Monograph “Administrative

Responsibility in Russian Law: Contemporary Comprehension and New Approaches” (Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2012. 480 p.]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 3, pp. 72–80.

6. Solovey Y. 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.

7. Starostin S. A. O kontseptual'nykh osnovakh zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti [Material and Procedural Problems of Administrative Responsibility Legislation Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 18–25.

8. Khmara A. M. O nekotorykh problemnykh voprosakh sovremennogo administrativno-deliktnogo zakonodatel'stva [On Some Controversial Issues of Contemporary Administrative-Delictual Legislation]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 3, pp. 79–81.