

КАКИЕ ПРИНЦИПЫ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАЛОЖЕНЫ В НОВОМ КОАП РФ?

С. Н. Клепиков

*Российский государственный университет правосудия
(Центральный филиал)*

Поступила в редакцию 1 августа 2016 г.

Аннотация: *статья посвящена идее закрепления принципов установления административной ответственности в федеральном административно-деликтном законодательстве.*

Ключевые слова: *принципы законодательства об административных правонарушениях, принципы установления и применения административной ответственности, административно-деликтное законодательство России, административная ответственность, концепция развития административно-деликтного законодательства.*

Abstract: *the article is devoted to the idea of making the principles of establishing administrative responsibility in the Federal administrative-tort legislation.*

Key words: *the principles of the legislation on administrative offences, the principles for the establishment and application of administrative responsibility, administrative and tort legislation of Russia, the administrative responsibility, the concept of development administrative and tort law.*

Последние несколько лет в научной среде не прекращаются дискуссии по поводу принятия нового кодифицированного федерального закона об административных правонарушениях.

Время, прошедшее с момента принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), можно охарактеризовать как период постоянного совершенствования и развития федерального и регионального законодательства об административной ответственности.

При этом следует констатировать факт, что многие концептуальные вопросы административной ответственности законодателем так и не были решены, а частые корректировки КоАП РФ и ряд других причин, обоснованных научным сообществом, законодателем и правоприменителями, предопределили необходимость его коренного изменения или, вернее, написания нового кодекса.

Начиная с октября 2014 г. группой депутатов во главе с А. А. Агеевым было создано несколько законопроектов, которые отличались как по названию, так и по содержанию.

Вначале был внесен законопроект № 630089-6 Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)¹.

¹ Законопроект № 630089-6 Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Данный кодекс заложил концептуальную идею разделить материальное и процессуальное право в административно-деликтной сфере.

В пояснительной записке к данному законопроекту указано, что «во исполнение п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации предлагается разделить действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях на два самостоятельных кодекса: Административный кодекс Российской Федерации и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации по аналогии с действующими Уголовным кодексом Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации»².

Данная идея не нашла положительных откликов у многих авторитетных ученых³. При этом даже название предлагаемых для принятия проектов кодексов вызвало научные споры⁴.

Указанный законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы.

Ранее, 20 января 2015 г., в Государственную Думу РФ был внесен новый законопроект № 703192-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)⁵.

Данный законопроект исправил концептуальную ошибку предыдущего, снял в научной среде напряжение по поводу разделения кодексов. Но он не давал полного представления о стратегии реформирования административно-деликтного законодательства.

У разработчиков законопроекта не было сформированной модели развития законодательства об административной ответственности, авторы не подготовили Особенную часть Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Все это, на наш взгляд, приводило к бесполезности ее Общей части. Поэтому было бы логичнее изложить в новой редакции Общую часть действующего КоАП РФ, оставив Особенную в прежнем виде. При этом законодатель, концептуально изменяя подходы к формированию законодательства об административных правонарушениях, должен установить границы, рамки, в пределах которых можно и следует устанавливать административную ответственность.

² Пояснительная записка к законопроекту (Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

³ См.: Стариков Ю. Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП РФ // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2014. № 4 (19). С. 11–22.

⁴ См.: Рогачева О. С. О тенденциях создания нового Кодекса об административных правонарушениях : объективная необходимость или непродуманный шаг // Там же. 2015. № 1 (20). С. 8–16.

⁵ Законопроект № 703192-6 : Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=703192-6&02>

В свою очередь, эти рамки должны выступать критериями законности всех административно-деликтных норм, действующих и создаваемых для последующего совершенствования законодательства. Речь идет о включении в КоАП РФ принципов установления административной ответственности⁶.

С нашей точки зрения, необходима такая система принципов, при реализации которой решится проблема баланса публичных и частных интересов при установлении административной ответственности и которая должна изменить практику правового регулирования административной ответственности.

Принципы установления административной ответственности будут представлять собой основные начала, идеи, характеризующие содержание административно-деликтного права, закрепляющие закономерности его развития.

В отличие от обычных норм права, нормы-принципы должны характеризоваться фундаментальностью, высшей степенью обобщения, стабильностью, устойчивостью, максимальным освобождением от конкретики и частных, устойчивостью, универсальностью и объективным характером⁷.

Нормы-принципы изложены в КоАП РФ не совсем корректно, бессистемно, более того, «важнейшие принципы, определяющие суть законодательства об административных правонарушениях, вообще отсутствуют в КоАП РФ»⁸.

С нашей точки зрения, в систему норм-принципов должны включаться принципы, на которые должен ориентироваться законодатель, принимая административно-деликтные нормы: принципы установления административной ответственности; принципы применения административной ответственности, а также принципы производства по делам об административных правонарушениях. При этом деление этих принципов должно быть не условным, а реальным, закреплённым в законе.

Автор считает, что это позволит не только восполнить понятийный аппарат административного права, но и создаст предпосылки для создания в КоАП РФ некоего саморегулятора, или «фильтра», стоящего на пути нерезультативного законотворчества.

Тем более, есть примеры воплощения в жизнь данной идеи.

Так, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях содержит главу 4 «Принципы и условия административной

⁶ См.: Клепиков С. Н., Клепикова О. С. Административно-деликтная политика России и принципы установления административной ответственности // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 801–805.

⁷ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Рос. судья. 2013. № 2. С. 15.

⁸ Сумачев А. В. Принципы законодательства об административных правонарушениях : понятие, классификация и характеристика // Вестник Тюменского гос. ун-та. Серия: Право. 2012. № 3. С. 63.

ответственности»⁹, а Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь включает в себя отдельную главу, посвященную задачам и принципам административного процесса, а также ст. 14.5, в которой закреплены принципы законодательства об исполнении административных взысканий¹⁰.

Как же должны быть распределены принципы установления, применения административной ответственности, а также принципы производства по делам об административных правонарушениях?

По мнению автора, принципы установления административной ответственности должны содержаться в первой главе обновленного КоАП РФ, условно назовем ее «Основные начала законодательства об административной ответственности», в ст. 1 которой должны раскрываться понятие, значение, а также в обобщенном виде обозначены принципы установления административной ответственности.

При этом значение принципов установления административной ответственности должно состоять в том, что при принятии нормы законодательства об административных правонарушениях в нарушение данных принципов, это будет основанием признания ее недействительной.

Принципы применения административной ответственности должны быть помещены в главу вторую, посвященную административной ответственности. Она может носить, например, название «Основания административной ответственности и принципы ее применения». Данные принципы должны быть ориентиром для правоприменителя при вынесении законного, обоснованного и справедливого решения по делу.

Принципы производства по делам об административных правонарушениях целесообразно поместить в общие положения производства по делам об административных правонарушениях.

При этом значение данных принципов должно сводиться к возможной отмене вынесенных в ходе рассмотрения дела правоприменительных актов, при выявлении в ходе обжалования нарушений обозначенных принципов.

Посмотрим, какие нормы-принципы содержатся в действующем КоАП РФ и какие в законопроекте.

В первой главе их три: равенство перед законом (ст. 1.4); презумпция невиновности (ст. 1.5); обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6), т.е., по сути, это принцип законности.

Некоторые авторы относят данную статью к принципу охраны чести и достоинства личности¹¹.

⁹ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 87. 2/980.

¹⁰ Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=6361>

¹¹ См., например: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции

Статья 1.5 КоАП РФ содержит два принципа. В частности, в ч.1 ст. 1.5 КоАП РФ речь идет о принципе вины, в то время как в ч. 2 ст. 1.5 КоАП РФ говорится непосредственно о принципе презумпции невиновности.

По мнению некоторых ученых, принцип «презумпции невиновности» относится исключительно к принципам производства по делам об административных правонарушениях¹².

По мнению А. В. Сумачева, кроме того, в ч. 5 ст. 4.1 КоАП РФ «Общие правила назначения административного наказания» речь идет о принципе справедливости: «Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение»¹³.

С нашей точки зрения, к принципу справедливости больше подходят ч. 2 и 3 КоАП РФ, где говорится о необходимости учитывать при назначении административного наказания, в частности физическому лицу, характер совершенного им административного правонарушения и его последствия, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

К принципам установления административной ответственности относятся положения ст. 1.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административная ответственность устанавливается Кодексом и принятыми в соответствии с ним законами субъектов РФ об административных правонарушениях, а также ст. 1.3–1.3.1 КоАП РФ, где говорится о предметах ведения Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях.

В ст. 24.2–24.3 КоАП РФ закрепляются принципы производства по делам об административных правонарушениях: «язык, на котором ведется производство по делам об административных правонарушениях» и «открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях».

О. В. Панкова считает, что принцип гласности раскрывается в ст. 24.3 КоАП РФ, принцип независимости судей, органов и должностных лиц содержится в ст. 26.11, а принцип оперативности выражается в ст. 4.5, 28.5, 29.6, 30.1, 30.5 и 31.1 КоАП РФ¹⁴.

Что же нам предлагают разработчики нового КоАП РФ.

Изначально в проект Общей части нового КоАП РФ входило 11 принципов административной ответственности.

Далее, в последней редакции законопроекта, было уже 15 принципов¹⁵.

дел об административных правонарушениях [науч.-практ. пособие] / отв. ред. О. А. Егорова, О. В. Панкова. М., 2014. С. 5.

¹² См.: Сумачев А. В. Принципы законодательства об административных правонарушениях : понятие, классификация и характеристика. С. 65.

¹³ Там же. С. 64.

¹⁴ См.: Панкова О. В. Указ. соч. С. 6.

¹⁵ Законопроект № 917598-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Итак, в главу 2 «Основания, задачи и принципы административной ответственности» проекта нового КоАП РФ включены следующие принципы: вины; презумпции невиновности; недопустимости повторного административного наказания за одно и то же административное правонарушение; законности; справедливости и соразмерности; гуманизма; равенства; состязательности и равноправия сторон в производстве по делам об административных правонарушениях; ведения производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации; непосредственности и устности производства по делам об административных правонарушениях; открытости (гласности) в производстве по делам об административных правонарушениях; принцип оперативности производства по делам об административных правонарушениях; самостоятельности принятия решений в производстве по делам об административных правонарушениях; обеспечения защиты при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и судебного контроля решений, принимаемых в производстве по делам об административных правонарушениях; обязательности постановлений и иных актов по делам об административных правонарушениях.

При этом из первоначального списка исчез принцип неотвратимости административной ответственности.

Кроме того, в ст. 1.1 законопроекта содержится положение, согласно которому настоящий Кодекс основывается в том числе и на общепризнанных принципах международного права.

Анализ перечня рассматриваемых принципов приводит к вопросу: почему принцип законности – основополагающий принцип административной ответственности, принцип принципов – находится на четвертом месте?

Наверное, правильным будет ставить законность выше других принципов.

Например, в соответствии со ст. 4.2 КоАП Республики Беларусь об административных правонарушениях «административная ответственность основывается на принципах законности, равенства перед законом, неотвратимости ответственности, виновной ответственности, справедливости и гуманизма».

Глава 2 «Задачи и принципы административного процесса» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь, раскрывая эти принципы, начинается с законности при осуществлении административного процесса.

Сходная по названию глава 2 «Задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях» КоАП Республики Казахстан¹⁶ после определения значимости принципов законодательства об административных правонарушениях на первое место ставит принцип законности.

¹⁶ КоАП Республики Казахстан от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗПК. URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=05545&uro=080007>

При этом перечень зарубежных кодексов об административной ответственности, придерживающихся данного правила, можно продолжать.

Так в чем же логика разработчиков законопроекта, «задвинувших» принцип законности?

Ведь законность – это не только принцип. Это – цель, требование, правовой режим и факт реальной жизни¹⁷.

Как цель законность должна превалировать над другими целями.

И, если включать данный принцип в рассматриваемый перечень принципов, следует использовать лаконичность при его изложении. Разработчики же КоАП РФ, раскрывая принцип законности, написали пять частей.

Можно было бы ограничиться следующей формулировкой: «устанавливая и применяя административную ответственность, необходимо соблюдать требования настоящего Кодекса».

При этом непонятно зачем в законопроект авторы включили ст. 45.45 «Законность и обоснованность постановления судьи по делу об административном правонарушении». Хотя в рассматриваемой статье нет упоминания о принципе, он все-таки подразумевается.

Возвращаясь к принципам установления административной ответственности, необходимо заметить, что ч. 2 ст. 2.5 «Принцип законности» законопроекта целиком им посвящена: «Правовые нормы, устанавливающие административную ответственность, должны быть сформулированы точно, ясно и недвусмысленно, в строгом соответствии с положениями Общей части настоящего Кодекса и с учетом положений федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов, устанавливающих обязанности, правила поведения и запреты, за неисполнение, ненадлежащее исполнение и нарушение которых устанавливается административная ответственность».

Кроме того, с нашей точки зрения, к принципам установления административной ответственности в рассматриваемом законопроекте можно отнести принцип справедливости и соразмерности (ст. 2.6.).

На это еще в 1998 г. обращал внимание Конституционный Суд РФ: «Введение ответственности за административное правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния»¹⁸.

¹⁷ Законность в Российской Федерации / А. Х. Казарина [и др.]. М., 2008. С. 60.

¹⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 4.

При этом главной целью установления административной ответственности, по мнению автора, является обеспечение прав и законных интересов граждан, а во вторую очередь – гарантированность публичных интересов.

К сожалению, данный принцип не включен в рассматриваемый нами законопроект.

В связи с этим снова обратимся к зарубежному опыту.

После принципа законности в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь стоит принцип обеспечения защиты прав и свобод.

Принцип уважения чести и достоинства личности содержится в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Еще один принцип установления административной ответственности не нашел места в законопроекте – это принцип предупредительной или профилактической цели введения административной ответственности, что, собственно, и отличает ее от уголовной ответственности.

Первый КоАП РСФСР содержал ст. 6, которая прямо предписывала всем органам власти разрабатывать и осуществлять меры по предупреждению административных правонарушений.

Данный принцип находится также и в зарубежном административно-деликтном законодательстве.

В частности, ст. 10 «Принцип предупреждения административных проступков» Кодекса Азербайджанской Республики об административных проступках¹⁹ подробно его раскрывает: «Государственные органы и органы местного самоуправления вырабатывают и осуществляют мероприятия в области предупреждения административных проступков, выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению административных проступков, повышению правосознания и культуры граждан и их воспитания в духе строгого соблюдения законов...».

В ст. 14.5 «Принципы законодательства об исполнении административных взысканий» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь указано, что законодательство об исполнении административных взысканий основывается в том числе и на принципе стимулирования правопослушного поведения граждан.

По мнению разработчиков нового КоАП РФ, он предусматривает ряд мер, стимулирующих правомерное поведение, направленных на создание у лица, привлекаемого к ответственности, заинтересованности в сотрудничестве с органами административной юрисдикции, например уменьшение размера административного штрафа в случае его добровольной уплаты²⁰.

¹⁹ Кодекс Азербайджанской Республики об административных проступках от 11 июля 2000 г. № 906-ІГ // Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики. 2000. № 8 (кн. 1). Ст. 584.

²⁰ Пояснительная записка к законопроекту № 917598-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=630089-6&02>

Но обозначить эту меру принципом административной ответственности, не представляется возможным.

Кроме того, указание в ст. 4.1 законопроекта о предупредительной цели применения административных наказаний не исключает наличия самостоятельного принципа предупреждения совершения административных правонарушений, так как предполагает создание целой системы предупредительных мер.

Какие же еще принципы должны быть заложены в модернизированном административно-деликтном законодательстве России?

Это, конечно же, принцип установления административной ответственности исключительно в КоАП РФ.

«Ведь вопреки императивному требованию ст. 1.1 КоАП РФ, согласно которой данный Кодекс является единственным федеральным кодифицированным законодательным актом об административных правонарушениях, нормы об административной ответственности по-прежнему содержатся в иных федеральных законах. Достаточно ознакомиться, например, с Налоговым кодексом РФ, федеральными законами от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации», чтобы убедиться в этом»²¹.

Кроме того, если готовить какие-то концептуальные варианты развития административно-деликтного законодательства, то необходимо решить окончательно вопрос о разграничительной линии между преступлениями и административными правонарушениями.

Эта граница постоянно нарушается, что делает административную ответственность несамостоятельным видом юридической ответственности.

Можно вспомнить хотя бы недавно введенный в КоАП РФ декриминализованный состав «Побои» (6.1.1 КоАП РФ) и другие законодательные инициативы, например Верховного Суда РФ, изложенные в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 37 г. Москвы 31 июля 2015 г. о декриминализации побоев, угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью, злостным уклонением от уплаты алиментов и использование заведомо подложного документа²².

Отсутствие принципа разграничения смежных составов преступлений и административных правонарушений говорит об отсутствии понятной для общества административно-деликтной политики.

Перевод преступлений в разряд административных правонарушений осуществляется, исходя не из научно обоснованного и закрепленного законом принципа, а по воле узкого круга представителей государственной власти.

²¹ См. подробнее: *Панкова О. В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях [науч.-практ. пособие] / отв. ред. О. А. Егорова, О. В. Панкова. М., 2014.

²² URL: <http://vsrf.ru/second.php>

Декриминализация должна происходить при обязательном учете научных подходов и мониторинга результативности ее действия.

Мы согласны с мнением Ю. Н. Старилова, что административная ответственность должна устанавливаться на федеральном уровне²³.

Но пока не выяснено до конца, как разграничивать предметы ведения России и ее субъектов в области установления административной ответственности.

Есть следующий вариант. На основании ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации устанавливать административную ответственность на федеральном уровне в отношении физических лиц, а субъектам РФ предоставить возможность это делать в отношении юридических лиц.

В свою очередь, следует «максимально учитывать интересы субъектов Федерации в данной сфере, в том числе путем широкого применения принципа «децентрализации» административной ответственности»²⁴.

Кроме того, в связи с этим возможна и перспектива принятия модельного закона субъекта РФ об административной ответственности²⁵.

Пока же в проекте нового КоАП РФ сохраняется двухуровневая система законодательства об административных правонарушениях.

Для того чтобы ограничить законодателя в необоснованном расширении административно-деликтного законодательства, предлагаем ввести в обновленный КоАП РФ принцип сокращения запретов и ограничения юрисдикционных полномочий органов исполнительной власти, что позитивно скажется на «...создании юридической системы позитивного публичного управления...»²⁶.

В конечном итоге установление избыточных мер административной ответственности только негативно влияет на правопорядок и соблюдение законности в обществе.

Для эффективной реализации мер административной ответственности необходимо закрепить принцип установления наказания с возможностью его реального исполнения.

В связи с этим связываем вопрос эффективности административно-деликтного законодательства и принцип неотвратимости административной ответственности. Если наказание не исполняется, значит, все остальное теряет всякий смысл.

Таким образом, принятие нового КоАП РФ, обусловленное социально-экономическими причинами и политико-правовыми преобразованиями в России, немислимо без закрепления в нем принципов установления административной ответственности.

²³ См.: Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 20.

²⁴ Забралова О. С., Медведев В. Н. Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности : региональный аспект // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 99.

²⁵ См.: Клепиков С. Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2003.

²⁶ Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 18.

Закрепленные в КоАП РФ принципы установления административной ответственности будут искусственно ограничивать законодателя в принятии необоснованных, нецелесообразных, неточных, двусмысленных, страдающих правовой неопределенностью, выгодных для конкретной группы людей норм и в излишнем раздувании законодательства об административных правонарушениях.

Российский государственный университет правосудия (Центральный филиал)

*Клепиков С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
E-mail: sergeklepiko@yandex.ru
Тел.: 8(473) 276-58-40*

Russian State University of Justice (Central Branch)

*Klepikov S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department
E-mail: sergeklepiko@yandex.ru
Tel.: 8(473) 276-58-40*