

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОИСК НОВЫХ ПОДХОДОВ

Л. Н. Сморчкова

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

Автор статьи предлагает рассмотреть альтернативную модель решения проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Результаты произведенного анализа подтверждают, что в условиях современного темпа развития общественных отношений федеральная кодификация всех составов административных правонарушений не вполне эффективна – создает перманентную нагрузку на законодателя, провоцирует избыточность и бессистемность правовых норм. Представляется возможным, во-первых, устанавливать административную ответственность в федеральных законах, имеющих специальный характер; во-вторых, позволить субъектам Российской Федерации дифференцированно устанавливать санкции за нарушение федеральных норм в случае наличия региональных особенностей и отсутствия соответствующих составов правонарушений в КоАП РФ.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, кодификация, вопросы совместного ведения, административное законодательство субъектов Российской Федерации.

В стремительно развивающихся общественных отношениях в условиях современного научно-технического прогресса право с его традиционными средствами и механизмом правового регулирования объективно не в состоянии оперативно и адекватно реагировать на происходящие в обществе изменения.

Видится, что такая ситуация обуславливает необходимость использования еще более абстрагированных подходов, как это произошло в свое время с практически тотальным переходом от казуального формулирования гипотез правовых норм к абстрактному. Повышается роль правового закрепления так называемых исходных правовых норм, прежде всего норм-принципов. Возможно, правоприменителю все чаще придется прибегать к аналогии закона или даже аналогии права.

Однако не все из этих идей применимы в процессе совершенствования законодательства об административных правонарушениях, поскольку оно не только затрагивает реальные права и свободы человека, охраняемые Конституцией Российской Федерации, но и предусматривает вполне определенные неблагоприятные юридические последствия.

В то же время именно законодательство об административных правонарушениях явля-

ется одной из наиболее динамично развивающихся отраслей. Так, по состоянию на 10 апреля 2019 г. в Государственной Думе находилось на рассмотрении 97 законопроектов, касающихся внесения изменений в действующий КоАП РФ, при этом только за первую декаду апреля 2019 года были рассмотрены 11, из них по установлению административной ответственности – 5, по усилению – 4. То, что проблема поиска новых путей совершенствования законодательства об административных правонарушениях стоит достаточно остро, подтверждают также следующие факты.

В 2018 году Государственной Думой были отклонены два законопроекта КоАП РФ – законопроект № 703192-6 отклонен 17 мая 2018 г.; законопроект № 957581-6 отклонен 25 июля 2018 г. Оба законопроекта инициированы группами депутатов Государственной Думы с участием ведущих ученых-юристов страны и, казалось, были концептуально выстроенными, хорошо проработанными и обсужденными не только в научной среде [5, с. 98–100].

В конце марта 2019 года председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым было дано поручение под-

готовить и до 1 июня 2019 г. представить в Правительство РФ концепцию нового КоАП РФ. Цель – актуализация и систематизация правового регулирования в области административной ответственности. На заседании Правительства РФ 21 марта 2019 г., по результатам которого принято такое решение, было рассмотрено два вопроса, касающихся внесения поправок в действующий КоАП РФ.

В. Е. Севрюгин, отмечая необходимость и потребность в глубокой коренной реформе законодательства Российской Федерации об административной ответственности, считает его архаичным и крайне несовершенным, нуждающимся в безотлагательном фундаментальном, концептуальном переосмыслении и упорядочивании [4, с. 29].

Представляется, что проблема действующего законодательства об административных правонарушениях прежде всего не в неправильной концепции КоАП РФ или его неспособности оказывать регулятивно-охранительное воздействие на общественные отношения, а в отсутствии стабильности. Оно обладает избыточностью и определенной беспорядочностью правовых норм, возникающих в результате перманентного внесения поправок в КоАП РФ в связи с принятием федеральных законов в разных сферах правового регулирования. В этих поправках не всегда в полной мере учитываются сложившаяся система составов административных правонарушений, критерии определения возможных мер административной ответственности, правила юридической техники.

Эти факторы имеют объективный характер и их невозможно устранить в условиях абсолютной кодификации на федеральном уровне всех составов административных правонарушений, которая, по сути, обрекает законодателя на «сизифов труд». Сама идея кодификации законодательства об административных правонарушениях, безусловно, верная. Но нужно признать, что она была максимально актуальной в период отсутствия современных информационных технологий, обеспечивающих поисковые запросы различных типов, позволяющих моментально выявить весь массив составов правонарушений в определенной сфере общественных отношений в действующей редакции. И в этой связи в науке уже активно обсуждается перспективность модульного законодательства [2].

В настоящее время необходим принципиально иной концептуальный подход к формированию системы законодательства об административных правонарушениях. В этой связи предлагается следующее.

Во-первых, сохранить в КоАП РФ основные части – Общую, Особенную и Процессуально-процессуальную, в то же время ограничить сферы нарушений общественных отношений, составы которых должны содержаться в Особенной части КоАП РФ. Представляется, что это должны быть только сферы «общего интереса», правонарушения в которых потенциально могут быть совершены каждым или большинством субъектов административных отношений.

Совсем отказываться от КоАП РФ, несмотря на эпоху информационных технологий, представляется преждевременным и политически недальновидным. Консервативность права, конечно, в определенном аспекте можно рассматривать как его недостаток, но в то же время это его основное достоинство. Субъекты общественных отношений при совершении юридически значимых деяний должны быть уверены в стабильности правового регулирования и его государственного обеспечения. Признание утратившими силу уже кодифицированных нормативных правовых актов без принятия адекватной альтернативы может быть оценено со стороны социума как неспособность или нежелание государственной власти поддерживать общественный правопорядок и вызвать волну правонарушений.

Во-вторых, допустить возможность установления административной ответственности в федеральных законах, имеющих специальный характер, действующих только в отдельных сферах общественных отношений и не представляющих «общего интереса».

К текущему моменту развития российской государственности все основные, типичные общественные отношения фактически уже урегулированы с той или иной степенью эффективности. Основная масса проектов федеральных законов, поступающих в Государственную Думу на рассмотрение, имеют специальный характер, то есть регулируют общественные отношения в отдельной, узкой сфере жизнедеятельности общества. Принятие таких федеральных законов практически неизбежно сопровождается внесением измене-

ний в КоАП РФ, что неизбежно ведет к его перегрузке и вызывает разного рода коллизии.

В-третьих, допустить возможность установления санкций за административные правонарушения субъектами Российской Федерации. Этот тезис носит наиболее новационный для российского законодательства характер и потому требует дополнительного пояснения и обоснования.

Статьей 72 Конституции Российской Федерации установлено, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и властных полномочий при административно-правовом регулировании осуществляется нормативным путем прямого определения предметов ведения в правовых нормах конституций, уставов, законодательства.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – это сфера совпадающей или конкурирующей компетенции. Их закрытый перечень определен в Конституции Российской Федерации и не подлежит расширенному толкованию, в том числе в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Однако в данном случае уместно говорить и о применении принципа остаточности предметов ведения субъектов Российской Федерации.

Статьей 1.3 КоАП РФ определены предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Статьей 1.3.1 КоАП РФ закреплены предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, в частности установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при осуществлении административно-правового регулирования, по сути, основано на остаточном принципе – все, что не регулируется на федеральном уровне, в том числе в КоАП РФ, может быть урегулировано на уровне субъектов Российской Федерации, если данный вопрос признается социально

значимым и требующим воздействия правовыми средствами в том или ином регионе.

Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 г. № 145-О «По запросу Законодательного собрания Нижегородской области о проверке конституционности части первой статьи 6 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» указывается, что субъекты Российской Федерации вправе принимать собственные законы в области административных правонарушений, если они не противоречат федеральным законам, регулирующим те же правоотношения, а при отсутствии такого федерального закона – осуществлять собственное правовое регулирование в области административной ответственности.

Такое толкование подтверждается постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации (от 30 ноября 1995 г. № 16-П, от 1 февраля 1996 г. № 3-П), в которых разъяснено, что отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения само по себе не препятствует субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный правовой акт, что вытекает из природы совместной компетенции, но после издания федерального закона акт субъекта Российской Федерации должен быть приведен в соответствие с ним.

По сути, этим подтверждается право субъекта Российской Федерации принимать нормативный правовой акт, опережающий федеральный закон. О. А. Кожевников полагает, что обращение законодательных органов субъектов Российской Федерации к собственному опережающему нормотворчеству зачастую обусловлено требованиями текущего момента, попыткой восполнить пробелы правового регулирования на федеральном уровне либо оптимизировать правоприменительную практику на собственной территории [3, с. 44–45].

В то же время в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данная правовая норма дает основание оспаривать возможность устанавливать составы админи-

стративных правонарушений законодательством субъектов Российской Федерации. В этой связи некоторые правоведы, например, А. П. Шергин, считают, что выделение в действующем КоАП РФ двух блоков административно-деликтного законодательства в виде федерального Кодекса и законов субъектов Российской Федерации не представляется легитимным [6, с. 68].

С одной стороны, единое централизованное правовое регулирование в вопросах установления административной ответственности действительно выглядит привлекательным с позиции системности и прозрачности. С другой стороны, современный темп развития общественных отношений и необходимость все более оперативно реагировать на все их видоизменения ставит федерального законодателя в бесперспективное положение, тем более что он уже сейчас со всей очевидностью не справляется с решением этой задачи. И страдают здесь в первую очередь системность и прозрачность.

Выход очевиден – необходимо разделить это бремя с субъектами Российской Федерации. Однако в условиях практической невозможности составить сколько-либо исчерпывающий перечень вопросов исключительного ведения Российской Федерации в области административно-правового регулирования каков должен быть основной критерий выбора применительно к ранее неурегулированным отношениям, в каких случаях требуется именно федеральный уровень правового регулирования? Насколько детальным может и должно быть регулирование именно на федеральном уровне? Какие вопросы могут быть решены субъектом Российской Федерации самостоятельно без опаски нарушить принцип совместного ведения?

Я. В. Васильева справедливо считает, что целевым назначением законодательства субъектов Российской Федерации в административно-деликтной сфере являются правовое регулирование и правовая защита общественных отношений, отражающих региональную специфику и не урегулированных при этом федеральным законодательством. Региональная специфика может быть обусловлена особенностями региональной экономики, национального состава населения, дифференциацией климатических, природно-геологических, демографических условий и т.п. [1, с. 51–52].

Таким образом, при решении вопроса об уровне правового регулирования тех или иных общественных отношений административно-правовыми средствами видится необходимость прояснить два ключевых момента. Следует оценить, во-первых, имеют ли данные общественные отношения региональные особенности, которые необходимо учитывать при осуществлении административно-правового регулирования; во-вторых, действительно ли общефедеральное правовое регулирование, в том числе в части установления санкций, будет одинаково эффективно в различных регионах.

Так, недавно принятый Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о животных) регулирует отношения в области обращения с животными в целях защиты животных, а также укрепления нравственности, соблюдения принципов гуманности, обеспечения безопасности и иных прав и законных интересов граждан при обращении с животными. Если проанализировать его положения, то какие ответы можно дать на эти вопросы?

Действительно ли предмет регулирования Федерального закона о животных имеет существенную социальную значимость, обуславливающую необходимость использования административно-правовых средств и федерального уровня законотворчества? Да, поскольку иные социальные регуляторы – обычаи и нормы морали – в этой сфере общественных отношений недостаточны для поддержания правопорядка, и правовое регулирование касается защиты прав и свобод людей.

Одинаково ли значимы все решаемые вопросы для всех регионов Российской Федерации? Нет, поскольку наша страна занимает огромную территорию с различными климатическими условиями, различным животным миром, различной плотностью населения, региональными особенностями отношений с животными.

Так, ст. 13 Федерального закона о животных устанавливает требования к содержанию домашних животных, в том числе при их выгуле: обеспечивать уборку продуктов жизнедеятельности животного в местах и на терри-

ториях общего пользования. Но понимание домашних животных и условия их содержания в мегаполисах и в сельской местности малонаселенных районов совершенно различны. Будет ли действительно эффективным установление на федеральном уровне мер юридической ответственности за нарушение этих требований? Ответ, скорее, отрицательный.

В соответствии со ст. 21 Федерального закона о животных за нарушение его требований владельцы животных и иные лица несут административную, а также уголовную и иную ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Однако поправки в КоАП РФ, касающиеся установления административной ответственности в соответствии с требованиями Федерального закона о животных, в едином пакете документов не рассматривались и приняты не были, хотя сам Федеральный закон о животных в большей своей части вступил в силу с момента опубликования.

В этой связи, можно предложить следующее правовое решение данной коллизии. При осуществлении административно-правового регулирования и определении его уровня необходимо учитывать наличие особенностей регулируемых общественных отношений в различных субъектах Российской Федерации и при необходимости реализовывать принцип совместного ведения, закрепляя гипотезу и диспозицию на общефедеральном уровне, а санкцию – вид и размер административного наказания – на уровне субъекта Российской Федерации. При этом необходимо обозначить такое право субъекта Российской Федерации и его границы в самом федеральном законе и не забывать о комплексности правового регулирования, ибо правила поведения, установленные в законе любого уровня, без санкций не работают.

Да, на сегодняшний момент такое предложение противоречит п. 3 ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, определяющей, что установление административной ответственности за нарушение

правил и норм, предусмотренных федеральными законами, относится к ведению Российской Федерации, но мы ищем новые пути развития в новых социальных условиях или ходим по замкнутому кругу?

Оценивая в целом состояние законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, мы полагаем, что работа над его совершенствованием должна вестись планомерно, концептуально, с анализом имеющихся законопроектов и причин их отклонения, с возможностью применения новационных решений, но также с пониманием того, что лучшее – враг хорошего.

Литература

1. Васильева, Я. В. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (по материалам Северо-Западного федерального округа): монография / Я. В. Васильева. – М.: Юриспруденция, 2018. – 239 с.

2. Галкин, А. Модульное право. Закон как программное обеспечение / А. Галкин. URL: https://imhoclub.by/ru/material/modulnoe_pravo.

3. Кожевников, О. А. Конституционно-правовые аспекты реализации субъектами Российской Федерации полномочий в области законодательства об административных правонарушениях / О. А. Кожевников // Правоприменение. – 2018. – № 3. – Т. 2. – С. 43–51.

4. Севрюгин, В. Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 29–37.

5. Соколов, А. Ю. Новеллы и недостатки проекта нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов, О. А. Лакаев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1. – С. 98–104.

6. Шергин, А. П. Конституционные основы административно-деликтного законодательства / А. П. Шергин // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 65–70.

Сморчкова Лариса Николаевна – доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН, г. Москва. E-mail: l.smorchkova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 26 сентября 2019 г.

IMPROVING THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: SEARCHING FOR NEW APPROACHES

L. N. Smorchkova

*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow,
Russian Federation*

The author of the article suggests considering an alternative model for solving the problem of improving the legislation of the Russian Federation on administrative offenses. The results of the analysis confirm that in the current pace of development of public relations, the federal codification of all administrative offenses is not quite effective - it creates a permanent burden on the legislator, provokes redundancy and unsystematic legal norms. It seems possible, firstly, to establish administrative responsibility in federal laws of a special nature; secondly, to allow the constituent entities of the Russian Federation to differentially establish sanctions for violation of federal norms in the event of regional specificities and the absence of appropriate offenses in the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation.

Keywords: legislation on administrative offenses, administrative responsibility, codification, issues of joint jurisdiction, administrative legislation of the constituent entities of the Russian Federation.

References

1. Vasil'yeva Ya. V. *Sovershenstvovaniye zakonodatel'stva sub'yektov Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyyakh* [Improvement of the legislation of the constituent entities of the Russian Federation on administrative offenses]. Moscow, 2018, 239 p.
2. Galkin A. *Modul'noye pravo. Zakon kak programmnoye obespecheniye* [Modular law. Law as software]. Available at: imhoclub.by/ru/material/modulnoe_pravo.
3. Kozhevnikov O. A. [Constitutional and legal aspects of the implementation by the subjects of the Russian Federation of powers in the field of legislation on administrative offenses]. *Pravoprimereniye [Law enforcement]*, 2018, no. 3, Vol. 2, pp. 43–51. (in Russ.)
4. Sevryugin V. Ye. [“Old clothes” of the new Administrative Code of the Russian Federation: conceptual flaws and distortions of the draft law]. *Administrativnoye pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2016, no. 10, pp. 29–37. (in Russ.)
5. Sokolov A. Yu., Lakayev O. A. [Novels and shortcomings of the draft of the new code of the Russian Federation on administrative offenses]. *Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii [Bulletin of the Saratov State Law Academy]*, 2018, no. 1, pp. 98–104. (in Russ.)
6. Shergin A. P. [Constitutional foundations of administrative and tort legislation]. *Administrativnoye pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2018, no. 12, pp. 65–70. (in Russ.)

Larisa Nikolaevna Smorchkova – Doctor of Sciences (Law), Associate Professor, Leading Researcher of Administrative Law and Administrative Process Sector, of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: l.smorchkova@mail.ru.

Received 26 September 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Сморчкова, Л. Н. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях: поиск новых подходов / Л. Н. Сморчкова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19, № 4. – С. 85–90. DOI: 10.14529/law190416.

FOR CITATION

Smorchkova L. N. Improving the legislation on administrative offenses: searching for new approaches. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 4, pp. 85–90. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190416.