

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В КОНТЕКСТЕ ОСНОВНОГО ЗАКОНА. НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

ADMINISTRATIVE REFORM IN THE CONTEXT OF THE BASIC LAW. SOME RESULTS OF A LEGAL REGULATION

**A. Voronov
L. Smorchkova**

Summary. In the presented work as the author, on the basis of studying of rather big array of regulations and other sources, the analysis of a legal regulation of the administrative and legal doctrine of modern Russia is carried out. Some results of modernization of fundamental provisions of the theory of administrative law in the context of the Constitution of the Russian Federation are summed up.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, legal regulation, administrative and legal doctrine.

Воронов Алексей Михайлович

*Д.ю.н., профессор, г.н.с., Институт государства
и права РАН; профессор, Академия управления МВД
России; эксперт РАН
adminlaw@igpran.ru*

Сморчкова Лариса Николаевна

*Д.ю.н., доцент, в.н.с., Институт государства
и права РАН*

Аннотация. В представленной работе автором, на основе изучения достаточно большого массива нормативных правовых актов и иных источников, осуществлен анализ правовой регламентации административно-правовой доктрины современной России. Подведены некоторые итоги модернизации фундаментальных положений теории административного права в контексте Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: Конституция РФ, правовое регулирование, административно-правовая доктрина.

Динамика развития современной России столь динамична и стремительна, что уже сегодня необходимо подвести некоторые итоги становления российской государства по прошествии 25-летнего юбилея со дня принятия Конституции Российской Федерации. Основным закон послужил фундаментом новый российской государственности, на котором наша страна встала на совершенно новый путь развития, а именно построение социального, демократического, правового государства, в котором интересы личности, да и всего гражданского общества являются приоритетными (статья 2 Конституции РФ).

Статья 7 Конституции Российской Федерации в число основ конституционного строя возводит принцип социального государства, таким образом создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, признано целью государственной политики страны.

К сожалению, следует отметить невысокую эффективность реализации конституционно-правовых норм в 90-е начало 2000-х годов. Так, большинство декларативных положений, определенных, преимущественно во главе второй Конституции Российской Федерации, не нашли своей реализации в федеральном законодательстве.

Проблемы, связанные с оценкой эффективности российских конституционно-правовых институтов, всегда находили регулярное освещение в трудах юристов, историков, политологов, экономистов. Общегосударственная значимость эффективности регулирующего воздействия конституционно-правовых норм не просто не позволяет рассматриваемой проблеме утратить свою актуальность на протяжении двух с половиной десятков лет, но и способствует все большему повышению научного интереса к более глубокому осмыслению российской Конституции, как правового феномена.

В Основном законе определяется содержание и смысл всех остальных законов, к тому же этот документ — ядро правовой системы России, фундамент демократического развития государства. Конституция — это тот свод законов, который должен знать каждый россиянин.

Действительно, становление и развитие правового демократического государства коим по праву является Российская Федерация, динамично и направленно именно на развитие всех сфер ее жизнедеятельности.

Административная реформа, перманентно проводимая в стране на протяжении почти двух десятков лет, в настоящее время вступила в решающую фазу. Сегодня

мы живём во времени существенно отличного от указанного периода прошлых лет: это начало четвёртой промышленной революции как одного из этапов научно-технической революции; переориентация экономики от производства товаров к производству услуг; реформирование правовых доктрин, доставшихся нам от предыдущих поколений учёных и проч.

Современная Россия не только встала на путь прорыва во всех социально-экономических сферах, направленного на коренное переустройство всего механизма публичного администрирования, но и осуществление реформистских преобразований во всех отраслях науки. Справедливость данного тезиса можно аргументировать проводимой по инициативе Президента Российской Федерации реформой контрольной и надзорной деятельности, в рамках которой с 1 января 2021 г. все нормативные правовые акты в области контроля и надзора утратят свою юридическую силу. Стране уже новый, понятный не только правоприменителю, но и простому обывателю закон «О государственном контроле».

Также уместно отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации 4 апреля 2019 г. № 631-р образована межведомственная рабочая группа по подготовки нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

На наш взгляд представляется целесообразным отметить, что в место нынешнего кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях разрабатываемый законодательный акт следует именовать как кодекс Российской Федерации об административной ответственности (далее — КоАО РФ). По мнению ряда ведущих учёных-административистов, с мнением которых автор настоящей статьи совершенно солидарен, такое наименование является более корректным по тем основаниям, что КоАО РФ будет включать в себя не только материальные нормы прописывающие составы административных деликтов, но и компетенцию органов исполнительной власти, налагающих административные наказания и привлекающих к административной ответственности правонарушителей в порядке производства по делам об административных правонарушениях.

Обращаясь к истории вопроса уместно отметить, что законодатель уже дважды предпринимал попытки реформирования административно-деликтного законодательства в 1984 и 2001 годах [6], при этом в связи с интенсивной динамикой развития Российской государственности в становлении демократического, социального, правового государства такой вопрос уже ставился в 2014 году. Прошедший 3 марта 2014 года в Государственной Думе «круглый стол» по теме: «Законодательство об административных правонарушениях:

проблемы и перспективы развития»... пришёл к выводу о необходимости третьей кодификации норм об административной ответственности, отражающей потребности противодействия современной административной деликтности. Большинство участников «круглого стола» высказались за необходимость подготовки двух взаимосвязанных федеральных кодексов: об административной ответственности и административно-юрисдикционного кодекса.

Парламентариями было подготовлено два независимых документа:

Проект Федерального закона № 703192–6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015). (вносился депутатами Государственной Думы А.А. Агеевым, Д.Ф. Вяткиным, В.Н. Плигиным) [7], а также Проект № 957581–6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) (вносился депутатами Государственной Думы В.А. Васильевым, В.Н. Плигиным, С.А. Поповым, Д.Ф. Вяткиным, В.А. Поневежским) [8]. Однако по ряду, в том числе объективных причин, все они были отклонены законодателем.

На наш взгляд именно сегодня для реформирования административно-деликтного законодательства есть веские основания и, что не маловажно, нормативная база, которая составит фундамент реформистских преобразований.

Эту правовую базу составляют:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
2. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
3. «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 27.12.2018);
4. Также в этом ряду стоит реформа контрольной и надзорной деятельности, проводимая в настоящее время Правительством Российской Федерации.

Это и есть ответы на те вопросы, на которые по объективным причинам в свое время не смогли ответить разработчики проектов Федеральных законов № 703192–6 и № 957581–6 «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Представляется в целях унификации разработку документов по реформированию контрольной и надзорной деятельности, а также административно-деликтного законодательства следует вести в одном ракурсе — параллельно, взаимовязывая их положения.

Как нами отмечалось ранее, наша страна встала на совершенно новый путь развития, а именно построение социального, демократического, правового государства, в котором интересы личности, да и всего гражданского общества являются приоритетными (статья 2 Конституции РФ).

В связи с этим представляется актуальным для современной России не новая редакция старого кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а коренное реформирование административно-деликтного законодательства. Как справедливо отметил профессор Шергин А. П. на конференции, проводимой в апреле 2019 г. в Российском государственном университете правосудия: «не надо латать Тришкин кафтан и усовершенствовать старый КоАП РФ на новый лад, а нужна коренная реформа административного законодательства» [9]. И с этим трудно не согласиться.

Сегодня научное сообщество активно обсуждают, а точнее непосредственно участвуют подготовке Концепции третьей кодификации административно-деликтного законодательства, которая будет служить основополагающей для всей дальнейшей работы.

Ваш покорный слуга, как и научное сообщество в основном поддерживает и одобряет подготовленную Концепцию нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Прежде всего импонирует, что данный документ направлен именно на реформирование института административной ответственности, в связи с чем Концепция носит инновационный, реформистский характер.

В целях совершенствования Концепции представляется целесообразным внести в неё некоторые уточнения:

Первым абзацем Концепции определить ее целеполагание. Основная идея Концепции нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определена положениями Конституция Российской Федерации, в статьях 2,7 и др. которой — человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Соблюдение и их защита — обязанность государства.

В связи с этим обеспечение защищенности, точнее безопасности человека и гражданина, да и всего

гражданского общества, выявление, предупреждение и профилактика административных правонарушений и преступлений являются предопределяющими. Таким образом вопросы привлечения к административной ответственности являются превентивной функцией государства, направленной на недопущение этих противоправных деяний.

Представляется также целесообразным дополнить содержание Концепции следующими позициями:

Реформирование института административной ответственности будет неполным и незавершенным без совершенствования процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях (привлечения к административной ответственности и порядка обжалования актов органов административной юрисдикции о привлечении к административной ответственности) и укрепления судебного контроля за действиями органов административной юрисдикции путем реформирования процедурного механизма рассмотрения дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции в соответствии с требованиями статей 10, 72, 118 Конституции Российской Федерации, исходя из которых суды могут разрешать дела только посредством судопроизводства, а не в каких-либо иных процедурных формах.

В этом свете 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 помещены в процессуальное законодательство. В пользу предлагаемого подхода также свидетельствует то, что согласно Конституции Российской Федерации вопросы административного законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «к» части 1 статьи 72), тогда как вопросы процессуального законодательства — в исключительном ведении Российской Федерации (пункт «о» статьи 71).

Кроме того, представляется целесообразным сократить количество составов административных правонарушений, по которым суд (арбитражный суд) является органом, привлекающим к административной ответственности, ограничив их только теми составами, которые представляют повышенную общественную вредность и по которым административные наказания вправе назначать только суд.

Так же в заключении Концепции уместно прописать положение о том, что Концепция нового кодекса Рос-

сийской Федерации об административных правонарушениях не является догмой, а руководством к действию. Таким образом она будет носить не аморфный характер, а находиться в динамике, предопределяющей её дальнейшее развитие и совершенствование.

Подводя итоги следует отметить, что сделано довольно много:

Во-первых, административная реформа, проводимая в стране в связи с совершенствованием организации государственного управления, определила систему и структуру органов исполнительной власти.

Во-вторых, взять курс на построение рыночной экономики, определяющий перспективы социально-экономического развития нашей страны.

В-третьих, в ходе проводимой в стране административной реформы были определены основные механизмы государственного администрирования, при этом уместно отметить, что наметилась устойчивая тенденция развития так называемых сервисных функций как органов государственной, так и органов публичной власти по оказанию публичных услуг населению.

В-четвёртых, в 2015 г. наконец-то был принят кодекс административного судопроизводства КАС РФ [10], который был прописан в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства». В Кодексе регламентирован, в том числе и судебный порядок восстановления прав и свобод человека и гражданина, нарушенных незаконными действиями должностных лиц государственной администрации.

В-пятых, совершенствуется и модернизируются действующие законодательство. Полным ходом идет реформа контрольной и надзорной деятельности, при этом следует отметить, что начиная с 2001 г. в Российской Федерации сформировались два негармонизированных до настоящего времени массива законодательства, регулирующих деятельность органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля

и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

Первое — законодательство о государственном контроле (надзоре);

Второе — законодательство об административных правонарушениях.

В материальных нормах законодательства о государственном контроле закреплён большой массив разнообразных обязательных требований (условий, запретов, ограничений, обязанностей), которые до настоящего времени не систематизированы, имеют различную юридическую силу, не категорированы с учетом характера последствий нарушения данных требований и при этом охраняются во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке. В этой связи имеется насущная необходимость проведения систематизации и категорирования сформировавшегося массива обязательных требований, охраняемых во внесудебном и судебном административно-процессуальном порядке.

В-шестых, уместно отметить, что и доктрина административного права претерпевает существенную модернизацию и всестороннее развитие. Его предмет существенно расширяется и дополняется большим блоком реординарных отношений, когда инициатива исходит от граждан и обращена к органу государственной администрации.

Таким образом, помимо субординационных, властных отношений присущих государственному управлению во всех сферах жизнедеятельности нашего общества, а также в сфере обороны и безопасности, предмет административного права дополняется блоком сервисных отношений по оказанию гражданам государственных услуг.

В — седьмых, значительной вехой стала проводимая реформа института административной ответственности, Концепция которой была утверждена 5 июня 2019 г. на заседании Правительства РФ. Импонирует, что данный документ направлен именно на реформирование института административной ответственности, в связи с чем Концепция носит инновационный, реформистский характер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации
2. Миняева М. П. Идея культуры согласия в контексте теорий «Общественного договора» Т. Гоббса, Дж. Локка и Ж.-Ж. Руссо. М. Социум и власть № 1 (51).
3. Кононов П.И. «О предмете современного Российского административного права» // Административное право и процесс. 2011. № 3.
4. Воронов, А.М. «К предмету административного права современной России» // Административное право и процесс 2017. № 8.
5. Стахов А.И. «О необходимости смены парадигмы отечественного административного права под воздействием конституционных норм» // Административное право и процесс. 2018 г. № 6.

6. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. ВС РСФСР 20.06.1984) (ред. от 20.03.2001) и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 26.04.2019)
7. Проект Федерального закона № 703192–6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.01.2015). <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=127476#0>.
8. Проект № 957581–6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=139890#08605356445668649>
9. Шергин А.П. О Концепции проекта нового КоАП РФ» // материалы конференции «Актуальные проблемы внесудебного и судебного порядков разрешение административных дел, возникающих из отношений государственного контроля и надзора». Москва. российском государственном университете правосудия. 24 апреля 2019 г.
10. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // СЗ РФ от 8 марта 2015 г. № 10, ст. 1391

© Воронов Алексей Михайлович (adminlaw@igpran.ru), Сморчкова Лариса Николаевна.

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Российская Академия Наук