

**НАСТУПИЛО ЛИ ВРЕМЯ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ
НОВОГО КоАП РОССИИ?**

Ю. Н. Стариков

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 1 ноября 2014 г.

Аннотация: анализируется идея о необходимости разработки нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законотворчество, административное право, административное законодательство, административно-процессуальное законодательство, административное правонарушение, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях.

Abstract: *this article analyzes the idea of need to develop new Code of Administrative Offences of the Russian Federation.*

Key words: *law-making, administrative law, science of administrative offenses, administrative legislation, administrative procedural legislation, administrative offense, administrative liability, proceedings in cases of administrative offenses.*

В предыдущем номере научного журнала «Вестник ВГУ. Серия: Право» была образована новая рубрика, которая открывает дискуссии по самым новейшим законотворческим инициативам Правительства РФ или Государственной Думы ФС РФ. Обсуждению подлежат также и идеи ученых о необходимости проведения крупных реформ в той или иной области российского законодательства. Важнейшими задачами, стоящими перед учеными-юристами, являются следующие: инициатива (инициирование) обсуждения назревших в той или иной сфере законодательства или правоприменительной практики проблем; содержательный анализ правовых ошибок и возникших проблем в применении законов и иных нормативных правовых актов; выработка новых стратегий и планов модернизации законодательства; обнародование конкретных предложений, форм и способов разрешения возникших противоречий в системе нормативных правовых институтов. Весьма полезной исследовательской деятельностью является также устранение очевидных или ставших явными на определенном этапе развития и действия соответствующего института законотворческих ошибок и приведение законов в соответствие с новыми требованиями и условиями осуществления государственной деятельности.

В 2014 г. появилась и получила распространение идея о модернизации российского законодательства об административных правона-

рушениях¹. Причем предложения авторов данной реформы сводятся не просто к каким-то конкретным улучшениям действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях, а к разработке и принятию фактически нового кодекса или даже двух кодексов, регламентирующих материальные и процессуальные отношения в области установления и применения административной ответственности.

Научные дискуссии по актуальным вопросам реформирования современного законодательства или правоприменения улучшают творческую атмосферу и должны быть направлены на достижение полезных результатов. Поэтому предложения авторов новых дискуссий всегда находят поддержку в научной среде и только приветствуются. Очевидно, что без рекомендаций и обоснований ученых-юристов, практика законодательства будет в какой-то мере неполноценной по содержанию и недемократичной по форме. Когда речь идет о принятии нового кодекса (или новых кодексов) об административных правонарушениях, сразу возникает множество вопросов о целесообразности проведения реформы административно-деликтного законодательства и аргументированности главных идей, положенных в основу такого законодательного процесса, в частности: пришло ли время для таких правовых инноваций, для глобальных обобщений в области законодательства об административных правонарушениях? В каких материально-процессуальных юридических формах целесообразно развивать данный вид законодательства? Какова вероятность наступления реальных предпосылок для проведения указанных реформ административного деликтного законодательства?

Законодательство об административных правонарушениях, формируясь и стремительно развиваясь в течение последних 50 лет, превратилось в одну из важнейших сфер российского законодательства. К сожалению, Конституция РФ вообще не упоминает данного вида российского законодательства и не «привязывает» ни к одной из его отраслей, упоминаемых в тексте Конституции РФ. Однако юристы, как правило, связывают его с «административным» и «административно-процессуальным» законодательством (подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Хотя, как теперь становится понятным, и данный подход необходимо обосновывать, разъяснять, комментировать. Тем не менее теорию соотношения законодательства об административных правонарушениях и административного законодательства целесообразно еще создавать и развивать.

Как известно, первая кодификация законодательства об административных правонарушениях производилась в 80-е гг. прошлого столетия под непосредственным влиянием научных трудов советских ученых-административистов². Результатом той советской реформы административных правонарушений

¹ См., например: *Юсупов В. А.* На пути к новому законодательству об административной ответственности в России // *Вестник Евразийской академии административных наук.* 2014. № 3(28). С. 6–18.

² См., например: *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964; *Ее же.* Избранное. М., 2011. С. 11–139; *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследова-

тивно-деликтного права стали Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (1980 г.), которые положили начало принятию союзными республиками кодексов об административных правонарушениях. В 1984 г. в РСФСР был принят Кодекс РСФСР об административных правонарушениях³. Таким образом, понятны причины той кодификации законодательства об административных правонарушениях, главная из которых – необходимость принятия единого законодательного акта об административной ответственности за совершаемые административные правонарушения.

Второй кодификацией законодательства об административных правонарушениях, несомненно, базирующейся на предыдущей, является принятие в конце 2001 г. Кодекса РФ об административных правонарушениях. Безусловно, за последние 13 лет действия данного Кодекса в его тексте произошли колоссальные изменения; Кодекс наполнялся новыми пунктами, подпунктами, статьями, главами. Он «преобразался», но при этом приобретал более современную форму и содержание в связи с вносимыми в него изменениями и дополнениями⁴. Кодификация законодательства об административных правонарушениях 2001 г. стала также объяснимой и понятной, так как советский Кодекс об административных правонарушениях, хотя и изменившийся после принятия в 1993 г. Конституции РФ, все же нуждался в коренном пересмотре и обновлении.

Авторитетные исследователи современных проблем развития законодательства об административных правонарушениях, как видно из их недавно опубликованных научных трудов, с осторожностью относятся к идее модернизации данной отрасли российского законодательства. Например, Н. Г. Салищева говорит, что уже началась «планомерная работа

ние). Воронеж, 1970 ; *Его же*. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование. Воронеж, 1976 ; Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2010.

³ Обзор развития советского и российского законодательства об административных правонарушениях изложен в недавно опубликованной (как всегда, прекрасной) научной статье Н. Г. Салищевой (см.: *Салищева Н. Г.* Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 9–22). Автор показывает не только развитие законодательства об административной ответственности, но и практическое значение и воздействие на законотворческий процесс написанных на данную тему научных трудов ученых (А. Е. Лунева, И. А. Галагана, Д. Н. Бахраха, И. И. Пахомова, В. Д. Сорокина, Л. Л. Попова, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, М. С. Студеникиной, М. Н. Еропкина и др.).

⁴ О масштабе, характере и содержании законодательства об административном принуждении и административной ответственности, появившегося после принятия Конституции РФ 1993 г., см., например: Административное принуждение и административная ответственность : сб. нормативных актов / сост. Ю. Н. Стариков. М., 1998 ; Новое законодательство Российской Федерации об административной ответственности : сб. нормативных актов : учеб. пособие : в 2 ч. / сост. Ю. Н. Стариков. Воронеж, 1994. См. также: *Шергин А. П.* Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8/9. С. 56–57.

по совершенствованию норм всех разделов КоАП РФ», и выражает надежду, что «в новой редакции КоАП РФ найдут отражение достижение науки и положительный опыт деятельности правоприменительных органов в области развития института административной ответственности»⁵. М. С. Студеникина подчеркивает необходимость выработки единой концепции модернизации КоАП РФ; при этом она отмечает, что «и выявленные пробелы КоАП РФ, и многочисленные внесенные в него поправки требуют всестороннего анализа с учетом накопившейся практики применения самого Кодекса и имеющихся теоретических разработок по проблемам административной ответственности»⁶.

В специальной литературе появились статьи, в которых рассматриваются вопросы изменения или даже реформирования КоАП РФ⁷. Основной тезис (и одновременно аргумент) заключается в следующем: «К 2014 году стало ясно, что требуется разработка нового законодательства об административной ответственности, причем состоящего, по крайней мере, из двух кодексов – кодекса, содержащего материальные нормы, и кодекса, в котором были бы собраны нормы процессуального характера»⁸. Возникает вопрос: какие же главные предложения озвучены сегодня с целью модернизации КоАП РФ? Главная идея – это принятие вместо действующего в России Кодекса РФ об административных правонарушениях двух новых кодексов: *Административного кодекса Российской Федерации и Административно-процессуального кодекса Российской Федерации*. Предлагается включить в Административный кодекс РФ следующие положения: 1) общие положения; 2) административные правонарушения и административная ответственность; 3) административное взыскание; 4) применение административного взыскания⁹.

Не вникая в содержание предлагаемой общей части проекта Административного кодекса РФ, тем не менее, при сравнении очевидны параллели с ныне принятым структурным делением Общей части КоАП РФ; правда, имеются некоторые терминологические изменения (например, вместо нынешних административных наказаний предлагается понятие «административные взыскания»). Главная проблема здесь – отсутствие глубокого объяснения предложения: почему данный закон должен называться *Административным кодексом Российской Федерации*. Конечно, какие-то объяснения данного предложения у авторов идеи разработки новых кодексов имеются: а) «гипертрофированно росло количество норм

⁵ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 22.

⁶ Студеникина М. С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях : история, современность, перспективы развития // Там же. С. 44.

⁷ См., например: Юсупов В. А. На пути к новому законодательству об административной ответственности в России // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 3(28). С. 6–18.

⁸ Там же. С. 7.

⁹ См.: Там же. С. 6–18.

Особенной части КоАП РФ, в частности норм наказательного характера»; б) «в отдельных случаях применение штрафных санкций для юридических лиц было так велико, что попросту приводило к их банкротству»; в) в КоАП «практически отсутствовали стимулирующие, поощрительные и профилактические нормы»¹⁰. Если посмотреть на указанные причины принятия нового КоАП (или даже новых двух законодательных актов, действующих в сфере применения административной ответственности), то, с нашей точки зрения, вряд ли они содержат потенциал, использование которого могло бы объяснить необходимость такой модернизации действующего КоАП.

Однако вернемся к указанным трем аргументам: во-первых, появление новых норм Особенной части КоАП РФ связано с изменением общего российского законодательства, т.е. внесение изменений и дополнений в КоАП – это необходимое следствие изменений других федеральных законов (или принятие вообще новых законодательных актов), устанавливающих соответствующие порядки в тех или иных правоотношениях, охранять которые призваны при помощи административно-деликтного законодательства. Кстати, аналогичные (по своей правовой природе и юридическому масштабу действия) изменения постоянно вносятся и в Уголовный кодекс РФ. Однако данный факт не считается причиной для принятия нового Уголовного кодекса России. Во-вторых, пока не известны данные о банкротствах юридических лиц из-за «строгости» административных наказаний, применяемых к ним административными органами и судьями. Кем подсчитан вред экономике, причиненный юридическим лицам адресованными им административными наказаниями? Наконец, в-третьих, КоАП не является собранием правил, которые призваны создавать условия для стимулирования, поощрения и профилактики, что бы ни понималось под так называемыми стимулирующими, поощрительными и профилактическими нормами в КоАП РФ. Трудно вообще представить, что в новых кодексах (взамен действующего КоАП) будет, в первую очередь, установлен приоритет стимулирующих и поощрительных правовых норм, если учитывать основное назначение института административной ответственности. Да и справедливости ради, следует отметить, что необходимый стимулирующе-профилактический потенциал юридического действия КоАП РФ всё же гарантируется и сегодня (если обратить внимание на нормы, содержащиеся в Общей части КоАП).

Другие авторы – тоже разработчики проекта нового законодательства об административной ответственности – предлагают разделить (по аналогии с действующими Уголовным кодексом РФ и Уголовно-процессуальным кодексом РФ) КоАП РФ на два самостоятельных кодекса: Административный кодекс Российской Федерации и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации¹¹. При этом аргументами подобного реформирования КоАП РФ выдвигаются следующие: 1) в соответствии с Конституцией РФ в совместном ведении Российской

¹⁰ Там же. С. 7.

¹¹ URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/37930.html>

Федерации и субъектов РФ находятся два самостоятельных вида законодательства: административное и административно-процессуальное; 2) выделение двух названных видов законодательства предполагает формально-юридическое обособление административно-материальных и административно-процессуальных норм в рамках соответствующих отдельных законодательных актов; 3) соответственно подлежат формально-юридическому разграничению законодательство, содержащее административно-материальные нормы, предусматривающие административную ответственность за административные правонарушения, и законодательство, содержащее административно-процессуальные нормы, регламентирующие порядок (процедуру) рассмотрения дел о привлечении к административной ответственности.

Таким образом, необходимость реформы КоАП России аргументируется ссылкой на конституционно-правовую норму об «административном законодательстве и административно-процессуальном законодательстве». Именно поэтому предлагалось разрабатывать «административно-процессуальный кодекс». Данное предложение является самым простым из всех возможных инициатив, направленных на модернизацию законодательства об административных правонарушениях. В кругу профессионалов-юристов оно высказывалось и обсуждалось уже не одно десятилетие. Однако в условиях, к сожалению, господствующей в настоящее время неясности *административно-процессуальной терминологии* (административный процесс, административное судопроизводство, административно-процессуальное законодательство) вряд ли целесообразно аргументировать изменение КоАП наличием в тексте российской Конституции конституционно-правовой нормы об «административно-процессуальном законодательстве».

Но что это такое – административно-процессуальное законодательство: часть КоАП РФ о производстве по делам об административных правонарушениях, административные процедуры (порядок принятия административных правовых актов) или административное судопроизводство? Достаточно простым может показаться следующий вопрос: является ли производство по делам об административных правонарушениях административно-процессуальным законодательством? Или, может быть, вначале целесообразно внести в текст Конституции РФ дополнение, связанное с необходимостью правового установления терминов «*административное правонарушение*», «*административная ответственность*», «*производство по делам об административных правонарушениях*»? Придется также отвечать и на вопросы: является ли рассмотрение судьями дел об административных правонарушениях *административным судопроизводством*? В каком порядке происходит рассмотрение дела об административном правонарушении: в порядке административного судопроизводства или производства по делам об административных правонарушениях? С нашей точки зрения, именно в порядке производства по делам об административных правонарушениях, т.е. очевидно, что это тоже административное правосудие, хотя и с преимущественным преобладанием *деликтосодержащих* (похожих на уголовно-процессуальную форму) *процессуальных* компонен-

тов, поэтому кардинально отличающегося от административного судопроизводства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Следует отметить, что учеными сформирована современная позиция, согласно которой производство по делам об административных правонарушениях представляет собой «систему процессуальных норм, устанавливающих порядок привлечения к административной ответственности»¹².

Однако вначале рассматриваемые понятия целесообразно законодательно предусмотреть в Конституции РФ. Думается, что ч. 2 ст. 118 Конституции (где речь идет о конституционном, гражданском, административном и уголовном судопроизводстве) может быть дополнена словами «*производства по делам об административных правонарушениях*»; таким образом, указанной статьей определяется, что *судебная власть в России осуществляется также и посредством производства по делам об административных правонарушениях*. Ведь именно таким образом на практике и происходит реализация функций судебной власти. Тогда всё становится «на свои места»; появляется ясность, что судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, и это является одной из форм осуществления правосудия. Таким образом, производство по делам об административных правонарушениях есть *процессуальная форма осуществления судебной власти*. Стало бы логичным также установление в соответствующем пункте ст. 72 Конституции РФ (где определяется совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов) термина «*законодательство об административных правонарушениях*». Как можно уверенно предположить, тогда появится известный порядок в конституционно-правовых терминах, относящихся непосредственно к административному, административно-процессуальному законодательству и административно-деликтному законодательству.

В федеральных конституционных законах «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» и «О Верховном Суде Российской Федерации» появились термины «*административные дела*» и «*судебные коллегии по административным делам*». Однако в полноценном виде с правовой точки зрения не установлено содержание данных терминов и институтов. На практике в судах общей юрисдикции предприняты меры по созданию административных коллегий еще весной 2013 г. Очевидно, к числу «административных дел» следует относить дела, возникающие из публичных правоотношений, а не дела об административных правонарушениях.

Попутно возникает вопрос, который пока не принято задавать применительно к административно-правовой тематике, но когда-нибудь он будет поставлен, и специалистам придется давать на него развернутый ответ: относится ли законодательство об административных правонарушениях к административному законодательству (и, следовательно, к

¹² Овчарова Е. В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования : роль научных работ Н. Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 27.

административно-процессуальному законодательству); является ли данный институт важнейшей частью современного российского административного права? Общеизвестно, что административное право – это право, устанавливающее в многочисленных юридических институтах, принципах и нормах порядка (административные процедуры) по организации и осуществлению исполнительной власти, публичного управления (государственного и муниципального управления), систему и структуру исполнительных органов государственной власти, государственной службы.

В современных условиях развития научных представлений о назначении, системе и роли административного права в процессе юридической регламентации публичного управления постепенно складывается твердое убеждение, что для института административной ответственности нет места в системе Общей части административного права; другими словами, отсутствует целесообразность включения норм об административных правонарушениях, административной ответственности и производстве по делам об административных правонарушениях в систему современного административного права. Может быть, в будущем по-новому структурированная Особенная часть административного права и станет включать данный вид законодательства (административно-деликтное) в свою систему (наряду, например, с полицейским правом). В этой сфере правового регулирования, безусловно, ожидаются кардинальные структурные изменения.

Если рассматривать законодательство об административной ответственности¹³ с «перспективных» позиций (т.е. с точки зрения по-новому понимаемого механизма административно-правового регулирования, направленного прежде всего на создание юридической системы позитивного публичного управления и административно-судебной защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций), то получается, что административная ответственность – это важнейший правовой институт, но не относящийся непосредственно к административному праву; нынешнее его положение (причем пока доминирующее) в системе административного права – следствие полицейско-правовой природы административного права и влияния «идеологии» полицейского права на становление и развитие административного права в период XIX–XX вв.¹⁴ Как бы парадоксально это ни показалось сейчас, но, наверное, в будущем система и структура административного права станет другой и без включения в нее *административно-деликтного права*. Где

¹³ Кстати, некоторые ученые предпочитают обозначать административно-деликтное законодательство не как законодательство об административных правонарушениях, а как *законодательство об административной ответственности* (см., например: Денисенко В. В. Возвращаясь к вопросу о целостности института административной ответственности или что ждет административную ответственность : упадок или ренессанс? // Теория и практика административного права и процесса : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. (пос. Небуг Краснодарского края, 10–12 октября 2008 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар, 2008. С. 68.

¹⁴ См., например: Российское полицейское (административное) право : конец XIX – начало XX века : хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 1999.

же тогда место административной деликтологии? Она станет самостоятельной отраслью российского права и будет развиваться в зависимости от своих отраслевых потребностей и в рамках отраслевых институтов. Несомненно, административная деликтология (административная ответственность, административное правонарушение, производство по делам об административных правонарушениях) будет стремительно развиваться, и время покажет, в каких процессуальных формах и кодификациях она окончательно состоится в Российской Федерации.

В новейшей специальной литературе указывается на множество недостатков и противоречий законодательства об административных правонарушениях; при этом авторы справедливо приходят к констатации образовавшихся *системных проблем* законодательства об административных правонарушениях¹⁵. С. Д. Князев подчеркивает необходимость «системной ревизии» (вместо проводимой до настоящего времени точечной (фрагментарной) оптимизации законодательства об административных правонарушениях) КоАП РФ, которая, несмотря на более затратный характер механизма проводимых преобразований в указанной сфере правоотношений, позволит решить задачу «приведения административного законодательства в соответствие с конституционными стандартами»¹⁶. Причем, по мнению автора, реформированию должны подвергаться как материально-правовые основы административной ответственности, так и процессуальные отношения, связанные с реализацией производства по делам об административных правонарушениях. В. В. Денисенко весьма интересно описывает процесс возникновения так называемых «*выпадающих конструкций*» КоАП РФ, являющихся следствием изъянов как законодательной мысли, так и законодательной техники¹⁷.

Ученые пытаются разобраться с накопившимися проблемам в законодательстве об административных правонарушениях, указывая на сложнейшую ситуацию в сфере административно-деликтного правоприменения в России. В качестве итогового делается следующий вывод: «Учитывая, что состояние дел в законодательстве об административных правонарушениях далеко от благополучия, потенциальная возможность совершенствования в данной сфере на сегодняшний день приобретает характер насущной и острой необходимости»¹⁸. По мнению Е. В. Тарибо, анализ практики Конститу-

¹⁵ См., например: Князев С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации // Адм. право и процесс. 2014. № 2. С. 22.

¹⁶ Там же.

¹⁷ См.: Денисенко В. В. «Выпадающие конструкции» КоАП РФ: объективная неизбежность или следствие изъянов в законодательной мысли и технике? // Теория и практика административного права и процесса: материалы VII Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (Небугские чтения) (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2012 г.): в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко. Краснодар, 2013. Ч. 1. С. 129.

¹⁸ Тарибо Е. В. Конституционная проверка законодательства об административных правонарушениях: актуальные проблемы // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5 (41). С. 38.

ционного Суда РФ по делам о проверке норм КоАП РФ позволяет сделать следующие выводы: а) «курс на усиление административной ответственности выявил несбалансированность решений, принимаемых законодателем: репрессивные меры оказались не обеспечены необходимыми компенсаторными механизмами»; б) «обнаружилось, что имеющиеся в КоАП правовые средства, призванные обеспечивать соблюдение принципов соразмерности и индивидуализации наказания, либо недостаточны (институт рассрочки штрафа), либо работают неудовлетворительно (институт малозначительности). При этом другие механизмы сознательно устранены из КоАП (институт «ниже низшего», более глубокая дифференциация штрафа либо его замена альтернативным наказанием в виде предупреждения)»¹⁹. Упомянутая проблема индивидуализации наказания²⁰ и закрепления ее как принципа является в теории административно-деликтного права одной из основных, а проблемы ее нормативного установления и практика реализации данного института часто используются как обоснование необходимости кардинального изменения КоАП РФ.

Выявленные правоприменительной практикой противоречия в КоАП РФ, сложности его применения в отдельных случаях, отсутствие ясных и детальных процедурных правил в производстве по делам об административных правонарушениях, внесение в текст КоАП так называемых «конкретно ориентированных» изменений и дополнений (без учета их взаимозависимости с другими институтами административной ответственности), масштабность и быстрота появления в КоАП нововведений создает у правоприменителей ощущение наличия в КоАП каких-то неразрешимых проблем и противоречий, которые якобы изначально (в момент его принятия) присущи данному Кодексу²¹. Думается, что это преждевременный вывод, который вряд ли станет основой предлагаемой модернизации КоАП РФ путем принятия двух новых кодексов. Возможно, при таком подходе внутренних противоречий и неразрешимых нормативных коллизий станет еще больше; тем самым усилится опасность понижения эффективности административно-деликтного правоприменения.

Полагаем, реальной перспективой развития законодательства об административных правонарушениях может стать следующая: установление административной ответственности должно происходить только в фе-

¹⁹ *Тарибо Е. В.* Указ. соч. С. 38.

²⁰ См., например: *Денисенко В. В.* Индивидуализация наказания или коррупционная вольница? // Теория и практика административного права и процесса : материалы VI Всерос. науч.-практ. конф. (с международным участием) (пос. Небуг Краснодарского края, 7–9 октября 2011 г.) : в 2 ч. / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар, 2011. Ч. 1. С. 91–110.

²¹ О необходимости преодоления ошибок, которые, по мнению ученых, сопровождают «жизнь» нынешнего КоАП РФ см., например: *Денисенко В. В.* КоАП РФ : болезни роста или повторение старых ошибок // Теория и практика административного права и процесса : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг Краснодарского края, 13–14 октября 2006 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко, А. Г. Эртель. Краснодар, 2006. С. 31–44.

деральном законе (КоАП РФ), т.е. целесообразно, с нашей точки зрения, исключить возможность принятия законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Данное предложение, несомненно, найдет сегодня множество критических восприятий. Сразу возникнет аргумент, что административная ответственность за нарушения законодательства (норм, правил) субъектов РФ не может быть установлена федеральным законом, что нужно учитывать региональные особенности в установлении административной ответственности и др. Не пытаясь дискутировать по данному вопросу, заметим, что в настоящее время существует незначительное число реальных аргументов в пользу действующего порядка установления административной ответственности и разграничения предметов ведения и полномочий в области законодательства об административных правонарушениях между Российской Федерацией и ее субъектами. Такой взгляд соответствует тенденции усиления *централизации* в правовой политике и в практике законоотвочества в Российской Федерации. Особенно это становится понятно, когда анализируется содержание административной ответственности и при этом констатируется большая содержательная похожесть административных наказаний на уголовно-правовые санкции (установление которых производится только федеральным законом). Реализация данного предложения, конечно, потребует изменения соответствующих норм Конституции РФ, а именно конституционно-правовых положений о совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в области административного и административного процессуального законодательства. Как было уже замечено, без изменения данных конституционно-правовых норм вряд ли возможно реализовать идею об установлении административной ответственности только в федеральном законе. В специальной литературе отстаивается мнение об «очевидных преимуществах кодификации» в области административной ответственности, причем отмечается, что «современная трансформация законодательства в области административной ответственности должна ... максимально учитывать интересы субъектов Федерации в данной сфере, в том числе путем широкого применения принципа «децентрализации» административной ответственности»²².

В качестве основного вывода можно сделать следующий: законодательство об административных правонарушениях (главным образом, КоАП РФ) имеет недостатки и противоречия; оно постоянно находится в развитии; обновлению подвергаются не только Общая часть КоАП, но и иные его разделы. Однако указанные констатации вряд ли нужно сегодня класть в основу идеи кардинального обновления КоАП РФ с разделением его на два федеральных закона (Административный кодекс РФ и Административно-процессуальный кодекс РФ). Как было отмечено, неясность современной административно-процессуальной терминологии, дискуссионность вопроса о необходимости принятия в будущем Кодекса админист-

²² *Забралова О. С., Медведев В. Н.* Некоторые вопросы совершенствования законодательства об административной ответственности : региональный аспект // Адм. право и процесс. 2014. № 9. С. 66.

ративного судопроизводства РФ, отсутствие четких конституционно-правовых основ административно-деликтного законодательства не позволяют, с нашей точки зрения, сегодня проводить предлагаемые реформы. Главные проблемы КоАП РФ и сложности его применения в настоящее время можно решать путем обычного новеллирования текста закона, не ломая его структуры и не разделяя на два законодательных акта. В будущем, когда окажутся решенными поставленные в данной статье вопросы, а развитие Общей, Особенной и «процессуальной» частей КоАП достигнет сбалансированного юридического содержания и станет ясным, что дальнейшее соединение указанных частей в одном законе является неоправданным, может стать востребованной идея о разделении КоАП на два законодательных акта. Однако может получить развитие и абсолютно другая идея, а именно придание административным правонарушениям «мелкоуголовных» характеристик и значений. Тогда не будет исключена перспектива появления реальных условий для коренного пересмотра назначения норм и предназначения административно-деликтного права; сформируются предпосылки для осмысления норм КоАП об административных правонарушениях с позиций «непреступных деяний». Именно тогда станет очевидной большая близость законодательства об административной ответственности с уголовным правом по сравнению с правом административным; именно тогда может наступить время разработки нового федерального закона – *Административно-деликтного кодекса*²³ (или *Кодекса о наказаниях за нарушения установленных порядков*, или *Кодекса непреступной деликтологии*). Как видно, сегодня даже сложно придумать название для такого законодательного акта, да и вряд ли указанные названия можно признать в полной мере правильными и понятными. Но все эти возможные пути развития законодательства об административной ответственности – пока лишь в известном смысле спекуляции.

²³ Административно-деликтный кодекс как термин уже получил свое обоснование и распространение в специальной литературе (см., например: *Денисенко В. В.* Административное правонарушение и преступление; административная и уголовная ответственность : неожиданное сходство // Теория и практика административного права и процесса : материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В. Д. Сорокина (3–6 октября 2013 г.) / отв. ред. В. В. Денисенко. Краснодар, 2014. С. 107.

Воронежский государственный университет

Старилов Ю. Н., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и муниципального права юридического факультета, заслуженный деятель науки Российской Федерации

*E-mail: juristar@vmail.ru
Тел.: 8(473) 255-07-19*

Voronezh State University

Starilov Yu. N., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Administrative and Municipal Law Department, Honoured Scientist of Russian Federation

*E-mail: juristar@vmail.ru
Tel.: 8(473) 255-07-19*