

§10 ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

А.Н. Харитонов

ОБ АКТУАЛЬНОСТИ КОДИФИКАЦИИ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Период количественного наполнения российского законодательства продолжается довольно интенсивными темпами. Достаточно отметить, что за время работы Государственной Думы пятого созыва в Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, которому поручено вести это законодательство, поступило 319 проектов законов по административному законодательству, 243 из которых рассмотрены, а 76 перенесены для рассмотрения на следующий созыв. Автору этих строк было поручено в 2005 г. Председателем Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигиным провести предварительную работу по созданию новой редакции КоАП РФ или подготовить предложения по модернизации административного законодательства на новой концептуальной основе. Комитетом получено более 550 предложений, от субъектов законодательной инициативы, ученых, специалистов, государственных учреждений, общественных организаций, граждан. Предложения касаются как общих положений, так и Особенной части Кодекса. Нами была подготовлена сводная таблица данных предложений, но, к сожалению, они остаются недостаточно востребованными. Одна из главных причин такого положения мы видим, в том числе, в непрофессиональной работе Парламента. Проводимая последнее десятилетие административная реформа привела к значительной трансформации правовой системы управления государством, обществом, а научный анализ этих процессов не проводился.

Проведение кодификации любого законодательства невозможно без научного обеспечения этой работы.

Обратимся к некоторым теоретическим основам данной проблемы. Так, Председатель Конституцион-

ного Суда РФ В.Д. Зорькин пишет: «В наши дни работа по кодификации российского законодательства существенно облегчена тем, что она может и должна опираться на положения Конституции РФ, в которых идеология конституционализма уже нашла свое практическое воплощение»¹.

Следует отметить, что В.Д. Зорькин на основе положений Конституции РФ сформулировал ряд общеметодологических принципов, которыми нужно руководствоваться в процессе любой деятельности, связанной с правовым регулированием общественных отношений, в том числе и при кодификации законодательства. К ним относятся:

- принцип поддержания доверия граждан к закону и действия государства;
- принцип правовой определенности и разумной стабильности правового регулирования;
- принцип предсказуемости законодательной политики².

В науке административного права довольно детально исследованы принципы кодификации норм административного права. Этому посвящен ряд работ профессора М.В. Костенникова.

Он справедливо указывает, что «принципы кодификации обуславливают правила законодательного выражения административно правовых норм, то есть организационные нормы правоподготовительной и правоустановительной стадий законотворческого процесса. Это нормы, регулирующие порядок планирования, прогнозирования, использования различных приемов законодательной техники, а также экспертизы за-

¹ См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. – М., 2011. – С. 89.

² Там же.

конопроектов и др.»³ На основе анализа значительного количества административно-правовой литературы, междисциплинарных источников М.В. Костенников называет также принципы (нормы) кодификации: как конституционности и законности; объективности; комплексности-системности; преемственности и обновления; федерализма; планирования и др., которые в своей взаимосвязи и единстве обеспечивают цели кодификации норм административного права, а мы убеждаемся, в том, что теоретические основы, правила систематизации наукой выработаны и нуждаются в практическом применении при правильной организации этой деятельности. При этом еще раз подчеркивая, что так необходимый процесс кодификации неоправданно задерживается.

Следующие трудности в кодификации мы видим в возможности использования правовых позиций Конституционного суда РФ в совершенствовании законодательства.

Динамизм административного законодательства обусловлен возникновением новых правоотношений в развивающемся российском государстве и обществе. Административное право безусловно не всегда будет способно отражать эти изменения. Для дальнейшего его совершенствования, систематизации, кодификации мы вынуждены обращаться к судебным решениям. Речь идет о постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ и правовых позициях, выработанных в процессе принятия этих решений.

Действующая Конституция РФ (ст. 126 и ст. 127) не придает обязательного характера решениям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ по вопросам судебной практики. Их решения не могут являться источником права, а Конституционный Суд РФ дает общеобязательное нормативное толкование Конституции РФ. Решение Конституционного Суда РФ окончательно и не подлежит обжалованию или пересмотру.

Решения Конституционного Суда по делам о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов имеют нормативный характер и приобретают прецедентное значение. Таким образом постановления и определения Конституционного Суда РФ являются источниками права в том числе административного права. Приведем два характерных примера, имеющих в постановлениях Конституционного Суда РФ, по которым, к сожалению, в Государственную Думу Федерального Собрания РФ законопроекты до сих пор не внесены.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 года № 15-П, по делу «О проверке конституционности положений части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации, части 4 статьи 4.5, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в связи с жалобами граждан В.В. Баталова, Л.Н. Валуевой, Э.Я. Ганиевой, О.А. Красной и И.В. Эпова.

Из резолютивной части:

- «1. Постановил признать положения части первой статьи 188 УК Российской Федерации, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 КоАП Российской Федерации в их взаимосвязи не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 1), 19 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой данные положения в системе действующего правового регулирования позволяют при оценке стоимости товара, перемещаемого физическим лицом через таможенную границу Российской Федерации и предназначенного для личного пользования, в целях определения наличия состава преступления (контрабанда) или административного правонарушения (недекларирование товаров), а также исчисления размера административного штрафа использовать его рыночную стоимость на территории Российской Федерации и в стоимость товара для указанных целей включать стоимость всего перемещаемого товара, в том числе и ту ее часть, которая разрешена к ввозу без письменного декларирования и уплаты таможенных пошлин, налогов.
2. Впредь до внесения федеральным законодателем — исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, — необходимых изменений в действующее правовое регулирование при оценке стоимости товара, перемещаемого физическим лицом через таможенную границу Российской Федерации и предназначенного для личного пользования, в целях определения в соответствии с положениями части первой статьи 188 УК Российской Федерации, части 1 статьи 16.2 и части 2 статьи 27.11 КоАП Российской Федерации наличия состава преступления или административного правонарушения, а также для исчисления размера административного штрафа должна использоваться таможенная стоимость данного товара, а не его рыночная стоимость на территории Российской Федерации, при этом в стоимость товара для указанных целей не

³ См.: Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Том 1. – М., 2010. – С. 22.

должна включаться та часть стоимости перемещаемого товара, которая разрешена к ввозу без письменного декларирования и уплаты таможенных пошлин, налогов.

3. Признать часть 4 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 1), 19 (часть 1) и 55 (часть 3), в той мере, в какой содержащаяся в ней норма позволяет в случае отказа в возбуждении уголовного дела или его прекращения, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения исчислять срок давности привлечения к административной ответственности со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении.
4. Впредь до внесения федеральным законодателем — в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении, — необходимых изменений в действующее правовое регулирование давность привлечения к административной ответственности в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 4.5 КоАП Российской Федерации, должна исчисляться со дня совершения (обнаружения) правонарушения».

Постановление от 25 апреля 2011 г. N 6-№, по делу «о проверке конституционности части 1 ста-

ти 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «стройкомплект»

Резолютивная часть:

«Признать положения части 2 статьи 8.28 КоАП Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (часть 1 и 3), 46 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой эти положения во взаимосвязи с частью 1 статьи 3.7 КоАП РФ допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении».

Приведенные выдержки и содержащиеся в них правовые позиции отмечают особую роль Конституционного Суда РФ в правотворчестве и показывают возможности использования данных постановлений как важных источников административного права, имеющих конституционную силу.

С теоретической точки зрения проблема прецедентного характера решений Конституционного Суда РФ нуждается в дальнейшем исследовании.

Библиографический список:

1. Арзамасов Ю.Г. Нормотворческая деятельность МВД России в механизме реализации прав человека и гражданина. — М., 2000.
2. Большакова Л.Г., Мартиросян Э.Р. Индивидуальные правовые акты в системе регулирования процесса труда // Правоведение. — 1986. — № 1.
3. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. — 1997. — № 3.
4. Блинова А.Ю., Рябцев В.П. Ведомственные нормативные правовые акты: проблемы систематизации (на примере прокуратуры Российской Федерации) // Журнал российского права. — 2002. — № 10.
5. Бельский К.С. Полицейское право / под. ред. А.В. Куракина — М., 2004.
6. Загодников П.П. Логика, стиль и язык нормативного (К вопросу о методике работы над проектами нормативных актов и проведения правовой экспертизы) // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. — 2002. — № 10.
7. Иванов С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта Российской Федерации. — М., 2002.
8. Иванов С.А. Нормативные правовые акты Российской Федерации. — М., 2004.
9. Керимов Д.А. Законодательная деятельность советского государства. — М., 1955.
10. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978.
11. Коренев А.П. Административное право России. — М., 2000.
12. Костенников М.В. Правовые акты органов исполнительной власти, их разработка и принятие. — М., 2000.
13. Костенников М.В. Порядок разработки и принятия правовых актов органов внутренних дел. — М., 2001.
14. Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу о кодификации норм административного права России // Государство и право. — 2002. — № 4.

15. Костенников М.В., Куракин А.В., Тюрин В.А. Принципы административного права и принципы кодификации норм административного права // Право и политика. — 2004. — № 9.
16. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. — Киров, 2001.
17. Калинина Л.А. Некоторые теоретические проблемы исполнительной власти // Административное право: теория и практика. — М., 2002.
18. Куракин А.В. Процедуры принятия нормативных актов органов исполнительной власти, регистрации учета и отчетности // Административно-процессуальное право. — М., 2004.

References (transliteration):

1. Arzamasov Yu.G. Normotvorcheskaya deyatel'nost' MVD Rossii v mekhanizme realizatsii prav cheloveka i grazhdanina. — М., 2000.
2. Bol'shakova L.G., Martirosyan E.R. Individual'nye pravovye акты v sisteme regulirovaniya protsessa truda // Pravovedenie. — 1986. — № 1.
3. Bel'skiy K.S. O funktsiyakh ispolnitel'noy vlasti // Gosudarstvo i pravo. — 1997. — № 3.
4. Blinova A.Yu., Ryabtsev V.P. Vedomstvennye normativnye pravovye акты: problemy sistematsizatsii (na primere prokuratury Rossiyskoy Federatsii) // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 10.
5. Bel'skiy K.S. Politseyskoe pravo / pod. red. A.V. Kurakina — М., 2004.
6. Zagodnikov P.P. Logika, stil' i yazyk normativnogo (K voprosu o metodike raboty nad proektami normativnykh aktov i provedeniya pravovoy ekspertizy) // Byulleten' Ministerstva yustitsii Rossiyskoy Federatsii. — 2002. — № 10.
7. Ivanov S.A. Sootnoshenie zakona i podzakonnogo normativnogo pravovogo akta Rossiyskoy Federatsii. — М., 2002.
8. Ivanov S.A. Normativnye pravovye акты Rossiyskoy Federatsii. — М., 2004.
9. Kerimov D.A. Zakonodatel'naya deyatel'nost' sovetskogo gosudarstva. — М., 1955.
10. Korenev A.P. Normy administrativnogo prava i ikh primenenie. — М., 1978.
11. Korenev A.P. Administrativnoe pravo Rossii. — М., 2000.
12. Kostennikov M.V. Pravovye акты organov ispolnitel'noy vlasti, ikh razrabotka i prinyatie. — М., 2000.
13. Kostennikov M.V. Poryadok razrabotki i prinyatiya pravovykh aktov organov vnutrennikh del. — М., 2001.
14. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. K voprosu o kodifikatsii norm administrativnogo prava Rossii // Gosudarstvo i pravo. — 2002. — № 4.
15. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Tyurin V.A. Printsipy administrativnogo prava i printsipy kodifikatsii norm administrativnogo prava // Pravo i politika. — 2004. — № 9.
16. Kononov P.I. Administrativnyy protsess v Rossii: problemy teorii i zakonodatel'nogo regulirovaniya. — Киров, 2001.
17. Kalinina L.A. Nekotorye teoreticheskie problemy ispolnitel'noy vlasti // Administrativnoe pravo: teoriya i praktika. — М., 2002.
18. Kurakin A.V. Protседury prinyatiya normativnykh aktov organov ispolnitel'noy vlasti, registratsii ucheta i otchetnosti // Administrativno-protsessual'noe pravo. — М., 2004.