|  |  |
| --- | --- |
|  | **Принято на заседании Совета**  **23 декабря 2021 г.**  **№ 214-1/2021** |

**РЕШЕНИЕ**

**о структуре проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях**

Прежде чем рассмотреть вопрос о структуре проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект КоАП), Совет обращает внимание на единые требования к систематизации норм права в кодифицированных актах и на использование в них законодательной техники.

Спустя тридцать лет с момента становления российской правовой системы необходимо признать, что залогом ее успешного развития стала мощная доктринальная база, в том числе обеспечившая в достаточной мере четкую систематизацию правовых норм и институтов, поступательное развитие отдельных отраслей законодательства.

Как отмечал С.С. Алексеев, один из главных отечественных ученых в области теории права, системность права – такое его объективное свойство, которое, складываясь в силу экономических и иных социальных потребностей, нуждается вместе с тем (для своего поддержания и развития) в целенаправленной правотворческой работе. Систематизация в праве выполняет существенные социальные, экономические, нормативные функции.

Совет полагает важным напомнить об основных требованиях к систематизации норм права в кодифицированных актах.

Кодификация – такой вид правотворчества, при котором обеспечивается системное нормативное регулирование определенного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта, выражающего содержание и юридическую специфику структурно обособленного подразделения системы права. Кодекс обычно стоит во главе системы источников определенной отрасли законодательства, является формирующим началом таких качественно самостоятельных подразделений системы права, как отрасли права.

Поскольку кодификация представляет собой наиболее высокий вид правотворчества, то неотъемлемым свойством кодифицированных актов является наличие в них нормативных обобщений высокого уровня – таких общих норм, которые позволяют юридически объединить весь нормативный материал. В кодифицированном акте прежде всего закрепляются единые принципы, цементирующие весь нормативный материал, а также фиксируются базовые, опорные категории соответствующего подразделения системы права.

Высокий уровень нормативных обобщений, присущий кодификации, воплощается в общей части кодифицированного акта. Наличие общей части в нормативном акте, как правило, свидетельствует об обособлении данной общности юридических норм в структуре права, а уровень обобщений является показателем юридической самобытности этого массива правовых норм и позволяет ему найти самостоятельное место в правовой системе.

Следует учитывать, что принятие нового кодифицированного акта дает возможность с максимальной полнотой урегулировать определенную группу общественных отношений, то есть устранить существовавшие до этого пробелы. Нередко устранение пробелов становится возможным за счет применения к соответствующей группе общественных отношений положений общей части кодифицированного акта, позволяющих за счет категориального аппарата и отраслевых принципов обеспечить практическое разрешение почти любого экономического или социального конфликта.

Немалое значение имеет такое свойство кодифицированного акта, как его защищенность от «случайных», необдуманных изменений или от внесения в него казуистических норм. В этой связи может только приветствоваться правило о запрете внесения в наиболее значимые Кодексы изменений посредством принятия таких федеральных законов, которые одновременно изменяют и иные законодательные акты.

В отечественном праве сложилась традиция использования различных наименований кодифицированных актов – «Уложение», «Основы законодательства», «Кодекс», «Устав». Вместе с тем к самому понятию и к термину «кодекс» следует относиться максимально внимательно, используя их преимущественно при кодификации в основных и комплексных отраслях права.

С точки зрения юридико-технических требований результатом разработки Кодекса должен стать единый, юридически и логически цельный, внутренне согласованный по содержанию акт. За счет этого кодификация решает главные задачи систематизации – достижение единого, юридически и логически цельного регулирования определенной группы общественных отношений.

Внутренняя согласованность кодифицированных актов во многом достигается за счет правильного структурирования нормативного материала, использования таких структурных единиц, как части, разделы, подразделы, главы, параграфы, а также за счет сквозной порядковой нумерации статей акта.

Наиболее точные правила структурирования нормативного материала представлены в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года), которые были подготовлены Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации и Правовым управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (опубликованы в справочной правовой системе «Консультант Плюс», далее – Методические рекомендации).

**Применительно к соответствию проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях единым требованиям к кодифицированным актам Совет отмечает следующее.**

Проект КоАП подготовлен Министерством юстиции Российской Федерации и был размещен для публичного обсуждения на официальном сайте <https://regulation.gov.ru/>. Проект КоАП рассмотрен Советом по своей инициативе, при этом задачей Совета не является оценка предложенных в документе политико-правовых решений. Совет считает необходимым обратить внимание лишь на формальную (структурную) сторону предлагаемого Проекта КоАП.

Следует прежде всего отметить, что основным отличием Проекта КоАП от действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является выведение из сферы действия документа вопросов процессуального характера. Все стадии производства по делам об административном правонарушении планируется урегулировать в новом документе, который также разработан Министерством юстиции Российской Федерации и размещен для публичного обсуждения на <https://regulation.gov.ru/> - проекте Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Проект ПКоАП).

Таким образом, разработчики Проекта КоАП считают необходимым четко разграничить процессуальное административное право и материальное право в области административных правонарушений, сделав Кодекс об административных правонарушениях актом, содержащим лишь нормы материального права (на это обращалось внимание и в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которая опубликована в справочной правовой системе «Консультант Плюс»).

Общие положения Проекта КоАП демонстрируют наличие в нем принципов отрасли законодательства – таковых в тексте документа названо четыре (принцип законности, принцип равенства всех перед законом, принцип справедливости, принцип гуманизма).

В разделе I Проекта КоАП, который носит название «Общая часть», содержатся также общие положения об административном правонарушении и об административном наказании, что сближает структуру материального права в области административных правонарушений со структурой Уголовного кодекса Российской Федерации, которая в свою очередь отвечает отечественным традициям кодификации.

Вместе с тем иные характеристики Проекта КоАП не вполне отвечают свойствам кодифицированного акта.

Так, логичным выглядит противопоставление общей части и особенной части Проекта КоАП (соответственно раздел I и раздел II документа), но совершенно выбивается из этой логики следующий за ними раздел III Проекта КоАП «Субъекты административной юрисдикции», в котором перечисляются юрисдикционные органы, обладающие теми или иными полномочиями в сфере административного производства.

С учетом того обстоятельства, что Проект КоАП концептуально отграничен от Проекта ПКоАП, наличие в акте материального права норм, которые описывают полномочия юрисдикционных органов, противоречит такой концепции. Более того, совершенно очевидно, что положения о субъектах административной юрисдикции не могут не располагаться в разделе I «Общие положения» Проекта ПКоАП.

К сожалению, в Проекте КоАП нет нормы, аналогичной положению пункта 2.1 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации или положению части второй статьи 8 Федеральный закон от 13.06.1996 N 64-ФЗ "О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации". Между тем было бы целесообразно введение в кодифицированный акт запрета на изменение Кодекса посредством принятия федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования, отличный от предмета кодифицированного акта.

Представляется также необходимым указать на несоответствие Проекта КоАП и Проекта ПКоАП пункту 9 Методических рекомендации, в соответствии с которым статья законопроекта является его основной структурной единицей и имеет сквозной порядковый номер, обозначаемый арабскими цифрами. В соответствии с пунктом 12 Методических рекомендаций нумерация статей, глав, разделов и других структурных единиц законопроекта должна быть сквозной. Недопустима, например, отдельная нумерация статей каждой главы или отдельная нумерация глав каждого раздела. В то же время оба Проекта, впрочем, как и действующая редакция Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, этому правилу не соответствуют.

Нельзя также признать допустимым включение в текст нового кодифицированного акта примечаний к статьям. Такой раздел статьи, как примечание, в принципе нежелателен, так как содержащееся в нем уточнение чаще всего представляет собой часть гипотезы нормы, оторванную от нее и помещенную в конце статьи, после санкции. В случае, если такую часть нормы, выделяемую в Проекте КоАП в качестве примечания, нет возможности поместить в состав гипотезы, она может быть представлена в виде одной из структурных единиц статьи – части или пункта с порядковым номером.

Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства обращает внимание на необходимость структурной переработки проекта Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Председатель Совета П.В. Крашенинников