

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2013 г.

Аннотация: *выявляются недостатки действующего законодательства в области административной ответственности. В связи с этим поднимается вопрос о насущной модернизации законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.*

Ключевые слова: *административное правонарушение, административная ответственность.*

Abstract: *in article lacks of the current legislation in the field of administrative responsibility come to light. In this connection the question on essential modernization of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses is brought up.*

Key words: *administrative offense, administrative responsibility.*

Модернизация административно-деликтного законодательства представляет собой совершенствование и дальнейшее развитие научной доктрины современного административного права в части исследования материально-правовой и процессуально-правовой составляющей института административной ответственности, понятийного аппарата законодательства об административных правонарушениях, административной деликтологии и административно-деликтного процесса.

В юридической литературе, посвященной проблемам ответственности за правонарушения, отмечаются ее следующие основные задачи: во-первых, общество и гражданин должны быть уверены, что правонарушения пресекаются с помощью соразмерных им мер государственного принуждения, права и законные интересы надежно защищены от противоправных посягательств; во-вторых, что борьба с правонарушениями ведется на основе соблюдения принципа законности¹. Юридическая ответственность – сложный многофункциональный феномен, непосредственно связанный с правовой нормой, правоотношением, правоприменением, правонарушением.

Современные исследования должны посвящаться теоретическому осмыслению основных направлений изучения эффективности норм административно-деликтного права, выявлению социально-экономических, организационных и правовых факторов, влияющих на выполнение функций административной ответственности. Данная проблематика, представляется, имеет приоритетное значение для развития теории и

¹ См.: *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). М., 1981. С. 118.

практики применения административной ответственности. Тенденции, обуславливающие такого рода исследование, формируются на протяжении уже десятилетнего действия современного законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, состоящего из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов Федерации об административных правонарушениях и сводятся к следующему:

- бессистемность и хаотичность внесения поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, который относится к наиболее нестабильным источникам кодифицированного законодательства. В юридической литературе не раз совершенно справедливо высказывалось мнение о чрезмерной интенсивности нормативного правового регулирования института административной ответственности². Бессистемность правового регулирования административной ответственности является следствием отсутствия четкой и логичной концепции разработки и установления составов административных правонарушений и санкций за их совершение. Требуется научного разрешения проблема установления составов административных правонарушений, особенно это актуально, на наш взгляд, для административно-деликтных законов субъектов РФ. Российский законодатель при принятии законов о внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях впадает в «крайность», когда менее всего учитывается объективность регулируемых общественных отношений и воля законодателя направлена лишь на ужесточение санкций за совершение административных правонарушений. Безусловно, внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях лишено какой бы то ни было логической упорядоченности, этот довод подтверждается попытками разграничения юрисдикционных полномочий на федеральную и региональную составляющие, при этом предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях были законодательно регламентированы Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ³ спустя семь с половиной лет после введения в действие КоАП РФ;

- отсутствие деликтной политики при формировании законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях (мы наблюдаем это в процессе «переписывания» административно-деликтных законов различными субъектами РФ). Изучение нормативных правовых актов субъектов Федерации позволяет сделать вывод о беспорядочности регио-

² См., например: *Аганов А. Б.* Административная ответственность : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 11 ; *Шальгин Б. И.* Состояние законности в сфере административных правоотношений, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией по предупреждению нарушений законодательства // Административное право. 2009. № 3.

³ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 1. Ст. 1.

нального нормотворчества, что особенно недопустимо в законодательстве об административных правонарушениях. Часто нормы названных законодательных актов дублируют положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, во многих случаях нормы законодательства субъектов Федерации совпадают, что свидетельствует не об отсутствии региональных особенностей, а о наличии пробелов в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Как правило, законотворчество субъектов Федерации идет по пути издания тематических законов, что создает определенные неудобства для правоприменителя. Эта хаотичность обуславливает наличие деструктивных явлений, существенно тормозящих социально-экономические реформы, ставящих под угрозу законные права и интересы граждан, общества и государства. Поэтому не случайно повышенное внимание современной юридической науки к проблемам законодательства об административных правонарушениях субъектов Федерации⁴.

Например, административные комиссии муниципальных образований нередко сталкиваются с процессуальными проблемами, связанными с определением лиц, уполномоченных составлять не только протоколы по делам об административных правонарушениях, но и, например, акты осмотра помещений, принадлежащих юридическим лицам⁵;

• ужесточение санкций административно-правовых норм, что «приближает» административную ответственность к уголовной. Целью применения административного наказания не является и не может являться удовлетворение финансовых интересов государства. Речь в данном случае идет об административном штрафе. Судя по сформировавшейся в последние годы тенденции постоянного увеличения размеров штрафа, установленного за совершение административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, складывается впечатление, что законодатель при этом преследует в первую очередь цель пополнения федерального бюджета, а не цель воспитания правонарушителей и предупреждения совершения ими новых правонарушений. Такой подход весьма вреден, поскольку для значительного числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, установленный за совершение соответствующего административного правонарушения даже минималь-

⁴ См., например: Антонов А. А. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. 23 с. ; Клепиков С. Н. Административная ответственность в субъектах Российской Федерации. Воронеж, 2006. 138 с. ; Масленников М. Я. Региональное законодательство об административной ответственности : учеб.-практ. пособие. М., 2006. 160 с. ; Александрова Р. С. К вопросу о законотворчестве субъектов РФ в области установления административной ответственности // Рос. юстиция. 2010. № 9. С. 6–9.

⁵ В областной Думе прошел семинар по административным правонарушениям для работников муниципалитетов. URL: <http://www.vrnoblduma.ru/duma-device/apparat/press-sl/news/one-news/article/v-oblastnoi-dume-proshel-seminar-po-administrativnym-p.html>

ный размер штрафа является «неподъемным», в связи с чем из меры ответственности превращается в меру финансового и психологического давления на указанных лиц. Истоки многих правонарушений лежат вне сферы права. И попытки искоренить их только путем установления или усиления ответственности, без проведения необходимых социально-экономических и организационных мероприятий к успеху не приведут. По справедливому мнению В. И. Никитинского, «эффективность санкций определяется прежде всего не их тяжестью, а правильностью выбора той или иной меры воздействия по отношению к определенному лицу»⁶.

Как известно, правовое регулирование общественных отношений оказывается тем эффективнее, чем точнее оно выражает реальные политические, экономические и духовные условия, процессы и потребности развития общества. Административно-деликтное регулирование сегодня не отражает реальных процессов, происходящих в обществе. Для того чтобы нормы административно-деликтного права могли успешно выполнять возложенные на них задачи, необходимо повышать их эффективность. Отсутствие законодательской культуры и игнорирование правил законодательной техники представителями государственной власти в конечном счете приводят к резкому обособлению и разрыву связей между объективным и субъективным, к недооценке их диалектического соотношения. «Правосознание, правотворчество, правореализация в состоянии интенсивно преобразовывать действительность только тогда, когда закрепляет не только то, что есть, но и то, что должно быть»⁷. В этом и состоит смысл эффективного правового регулирования, позволяющего направить развитие соответствующих общественных отношений в наиболее благоприятное для общества и его членов русло.

В теории права эффективность норм права – проблема многоплановая, связанная с решением многих вопросов методологического, теоретического, прикладного и практического характера. Актуальной задачей науки административного права и административно-деликтной науки является разработка общей теории эффективности норм административно-деликтного права, эффективности санкций административно-правовых норм, эффективности правоприменительной деятельности субъектов административной юрисдикции, налагающих административные наказания. Отсутствие таких теоретических разработок не позволяет провести социально-правовые, конкретно-социологические исследования. Вместе с тем научные результаты должны быть получены не только путем осмысления и анализа норм, описывающих составы административных правонарушений, но и использования очень редко применяемых методов исследования проблем административной ответственности статистических, конкретно-социологических, демографических, исторических методов исследования.

⁶ Цит. по: Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 39.

⁷ Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М., 2011. С. 105.

Изучение эффективности норм права, несомненно, имеет прикладной характер. Однако нельзя приступать к изучению эффективности действия конкретных норм без разработки теории эффективности норм административно-деликтного права. Разработка такой теории и есть одна из главных задач указанной работы.

Вместе с тем исследовательская работа предполагает использование некоторой совокупности познавательных приемов, средств, составляющих ее методологический аппарат. О методах науки следует говорить в связи с задачей выработки нового знания как об инструментарии его получения.

Вопрос о методологии изучения эффективности норм административно-деликтного права непосредственно связан с запросами юридической практики, вынуждающей решать новые, во многом небывалые задачи регулирования и координации социально-экономической, политической, культурной и иной деятельности.

Методологическая база исследования эффективности норм административно-деликтного права должна включать больше «знаний, накопленных человечеством», и своими возможностями обеспечивать соответствие административно-деликтных правовых запретов действительным интересам общества, дифференциации ответственности и индивидуализации наказания.

Непосредственное обращение к анализу эффективности норм административно-деликтного права будет преждевременным, если не уяснить значение самого термина «административно-деликтное право».

Немаловажное значение в деле модернизации законодательства об административных правонарушениях могут и должны иметь доктринальные характеристики как отечественного, так и зарубежного правового регулирования общественных отношений в сфере совершения административных правонарушений.

Основание для исследования эффективности норм об административной ответственности предполагает наличие следующих взаимосвязанных компонентов:

- объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе установления норм об административной ответственности и применения административной ответственности;
- проблемность состояния объекта исследования;
- строго логическое следование по взвешенному пути исследования объекта в его проблемном состоянии;
- обоснованность и доказательность результатов исследования;
- возможность непосредственного использования результатов исследования на практике.

Итак, основные направления повышения эффективности норм административно-деликтного права связаны с повышением качества норм об административной ответственности.

Однако необходимо не только выявить факторы эффективности норм административно-деликтного права, но и отыскать пути их практическо-

го использования. Полагаем, что такое использование возможно по двум направлениям. Первое из них связано с попыткой, проверяя административно-деликтные нормы, усовершенствовать их, а в целом и весь процесс правового регулирования норм об административной ответственности. Второе направление обусловлено поисками более эффективного механизма применения правовых предписаний. Здесь перспективно конструирование моделей оптимальных административно-деликтных норм, позволяющих в процессе правоприменительной практики учитывать конкретные факторы, влияющие на поведение правонарушителя.

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., доктор юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: Olga_rogacheva@mail.ru

Тел.: 8-952-544-26-97

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: Olga_rogacheva@mail.ru

Tel.: 8-952-544-26-97