

# СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И СТРАТЕГИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

---

УДК 342.92

## О ТЕНДЕНЦИЯХ СОЗДАНИЯ НОВОГО КОДЕКСА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ НЕПРОДУМАННЫЙ ШАГ

О. С. Рогачева

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 февраля 2015 г.

**Аннотация:** рассматриваются проект кодекса об административных правонарушениях и тенденции развития законодательства об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** кодекс об административных правонарушениях, административная ответственность, административное правонарушение, законодательство об административных правонарушениях.

**Abstract:** in article drafts of the Codes of Administrative Offences and a tendency of development of the legislation on administrative offenses are considered.

**Key words:** Code of Administrative Offences, administrative responsibility, administrative offense, legislation on administrative offenses.

Развитие и дальнейшее совершенствование научной доктрины современного административно-деликтного права в части исследования материально-правовой и процессуально-правовой составляющей административной ответственности, понятийного аппарата законодательства об административных правонарушениях, административной деликтологии и административно-деликтного процесса способствуют модернизации законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Тенденции, обуславливающие изменение законодательства об административных правонарушениях, сводятся к следующему:

1) неопределенность стратегии и тактики административно-деликтного права, обусловленные социально-экономическими и правовыми преобразованиями, проводимыми в России и оказывающими непосредственное влияние на условия жизни граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также на содержание административно-правового статуса организаций, должностных лиц и государственных служащих, в том числе юридических лиц;

2) неоднократные изменения законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, носящие бессистемный и хаотичный характер. Российский законодатель при принятии законов о внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях менее всего учитывает объектив-

ность регулируемых общественных отношений, направляет свою волю лишь на ужесточение санкций правовых норм за совершение административных правонарушений. Процесс внесения изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях лишен какой бы то ни было логической упорядоченности;

3) неудовлетворительное состояние законодательства об административных правонарушениях, вызванное отрывочными и бессистемными текстуальными изменениями административно-деликтных законов, которые свидетельствуют о рассогласованности и нарушении системности нормативного текста, о разрушении концептуального (глубинного) уровня правовых предписаний административной ответственности, о «конъюнктурных соображениях нормодателя»;

4) необходимость создания научной концепции административной деликтолизации деяний, т.е. разработки и установления составов административных правонарушений и объективных санкций за их совершение;

5) ужесточение санкций административно-правовых норм «приближает» административную ответственность к уголовной. Целью применения административного наказания не является и не может являться удовлетворение финансовых интересов государства. В данном случае речь идет об административном штрафе. Судя по сформировавшейся в последние годы тенденции постоянного увеличения размеров штрафа, установленного за совершение административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, складывается впечатление, что законодатель не преследует цель воспитания правонарушителей и предупреждения совершения ими новых правонарушений, а «заботится», прежде всего, о пополнении федерального бюджета. Такой подход весьма вреден, поскольку для значительного числа лиц, привлекаемых к административной ответственности, установленный за совершение соответствующего административного правонарушения даже минимальный размер штрафа является «неподъемным» и поэтому из меры ответственности превращается в меру финансового и психологического давления на указанных лиц. Истоки многих правонарушений лежат вне сферы права. Попытки искоренить их только путем установления или усиления ответственности, без проведения необходимых социально-экономических и организационных мероприятий, к успеху не приведут. Тенденция возрастания размера административных штрафов за административные правонарушения приводит к тому, что штраф уже нельзя считать критерием отграничения административных правонарушений и преступлений, вследствие большей степени общественной опасности последних. В связи с этим идет развитие по пути сближения уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях. Обозначенное положение сказывается негативно не только на общеправовой теории юридической ответственности, но и на отраслевых доктринах и нормативно-правовой основе каждого из видов юридической ответственности;

6) важность разработки и формулирования общих положений административно-деликтной политики. Составной частью стратегии модернизации России является совершенствование работы органов исполнительной власти. Здесь требуется четкое определение существующих проблем и их оперативное решение. Одним из важнейших направлений юрисдикционной функции органов исполнительной власти является деятельность по установлению и применению административной ответственности, поскольку административные правонарушения как массовое негативное социальное явление существенно влияют на состояние правопорядка в России, являясь питательной средой для роста преступности.

Указанные тенденции сохраняются и в проекте Кодекса РФ об административных правонарушениях. В связи с этим возникает вопрос: это объективная необходимость или непродуманный шаг?

В Государственную Думу РФ 20 января 2015 г. был внесен законопроект № 703192-6 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)<sup>1</sup>.

Законопроект впервые делит правонарушения на категории по степени тяжести: для каждой установлены определенные сроки давности привлечения к административной ответственности, размер и вид наказания. По степени общественной опасности правонарушения делятся на грубые (наказываются штрафом до 100 тыс. руб. для граждан и до 60 млн руб. для юридических лиц), значительные (до 10 тыс. руб. и 5 млн руб. соответственно) и менее значительные (до 5 тыс. руб. и 25 тыс. руб. соответственно). Кроме того, предпринимателям может быть назначен штраф, кратный размеру причиненного вреда (до его трехкратной величины). Конкретные составы правонарушений будут прописаны позднее. Расширен перечень видов административного наказания, например предусмотрена возможность ликвидации юридического лица, исправительные работы по месту основной, административный запрет на посещение спортивных и массовых мероприятий (на срок от 6 месяцев до 7 лет) либо определенных общественных мест (от 3 месяцев до 1 года), а также запрет на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров (так называемые черные списки авиакомпаний) на срок до 3 лет.

Введение такого вида административного наказания, как ликвидация юридического лица, вряд ли оправдана. По степени тяжести правовых последствий данное наказание схоже с уголовно-правовыми мерами ответственности. По словам В. Зорькина, «население Российской Федерации все чаще ведет себя не как единое общество. Этим и подобным отступлений от требований Конституции РФ можно было бы избежать, если такого рода запреты, по сути дела имеющие характер лишения права, вводить в административном кодексе в качестве дополнительной меры

---

<sup>1</sup> Законопроект № 703192-6 : Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) // Официальный сайт Государственной Думы. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=703192-6&02>

наказания за совершенное правонарушение... Нельзя не отметить и заметное увлечение законодателя слишком высокими административными штрафами. Это приводит к тому, что административная ответственность по своей строгости приближается к уголовной, которая предполагает более высокий объем гарантий прав»<sup>2</sup>.

Индивидуальным предпринимателям, которые раньше не выделялись как субъект административных правонарушений, теперь посвящена отдельная статья. Ответственность будут нести и те граждане, которые официально в качестве ИП не зарегистрированы, но совершили правонарушения в связи с осуществлением предпринимательской деятельности. «Суды не должны ориентироваться только на наличие свидетельства о регистрации ИП. В Особенной части КоАП уже сейчас некоторые статьи содержат санкции именно для предпринимателей, а по статьям, в которых ИП не выделялись отдельно, суды назначали штрафы по-разному – иногда как для должностных лиц, иногда как для обычных граждан. Теперь правоприменение должно стать более единообразным», – объясняет руководитель судебной практики адвокатского бюро «S&K Вертикаль» А. Миконин<sup>3</sup>.

Объясняя необходимость системного обновления КоАП, глава думского комитета по конституционному законодательству В. Плигин напомнил, что нынешняя версия действует с 2001 г. С того момента законодатели правили его 350 раз и внесли в текст более 2,5 тыс. изменений. В итоге Кодекс «в значительной степени утратил единство правового регулирования», – подчеркнул В. Плигин<sup>4</sup>.

Однако Кодекс принципиально не меняет ситуации. Как мы видим, все положения нового законодательства направлены на ужесточение административной ответственности.

*О терминах нового Кодекса об административных правонарушениях.* В законопроекте есть и положительные моменты. Впервые дается понятие административной ответственности, под которой понимается вид юридической ответственности за нарушение предписания или запрета, предусмотренного федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации, принятым в соответствии с федеральным законом, если за такое нарушение не установлена уголовная ответственность.

Административная ответственность состоит в официальном порицании от имени государства физического или юридического лица, совершившего административное правонарушение, путем применения к нему уполномоченными на то судом, органом, должностным лицом в установленном процессуальном порядке и форме административного наказания – морального, личного, имущественного или организационного характера.

---

<sup>2</sup> Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Кодекс доводят : чего ждать гражданам и предпринимателям // Коммерсант.ru. URL: <http://kommersant.ru/doc/2650530>

<sup>4</sup> Там же.

Административным правонарушением признается виновно совершенное противоправное, причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям (общественное вредное) деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Наличие определений, несомненно, улучшает правоприменительную деятельность соответствующих субъектов и положительно сказывается на судебной практике.

Ужесточение законодательства об административных правонарушениях, фискальный характер административных наказаний – все это противоречит принципам правового государства и эффективности административной ответственности.

Мы нередко сталкиваемся с ситуациями, когда при реформировании законодательства не учитывается, что вводимые новые правила, ограничивающие права в той или иной сфере отношений, слишком болезненно задевают людей. Конституция РФ, как известно, запрещает действие обратной силы закона лишь применительно к усилению уголовной ответственности и введению новых налогов. Во всех остальных случаях такое регулирование допустимо. Однако граждане должны иметь возможность адаптироваться к нему в течение определенного времени (что требует включения в подобного рода законы соответствующих переходных положений). Отсутствие такой возможности не может быть оправдано ссылкой на принцип равенства всех перед законом. Дело в том, что принцип правового равенства включает в себя также моменты разумной стабильности и правовой определенности, необходимые для того, чтобы люди, не имевшие возможности заранее подготовиться к изменениям в их жизненной ситуации, не оказались бы ущемленными.

Отношение к процедуре принятия законов должно быть более скрупулезное. В Конституционный Суд РФ нередко обращаются депутаты, оспаривающие правомерность внесения нового существенного содержания в текст законопроекта в его втором чтении, а также ускоренный характер процедуры. Пока что не было случаев, чтобы эта проблема «потянула» бы на неконституционность. Однако она заслуживает самого серьезного внимания, поскольку парламентским процедурам следовать так же важно, как и процессу в суде. Очевидно, что такая процедура предполагает отмеренное число парламентских чтений и заметные между ними интервалы.

Эффективность законодательства об административных правонарушениях зависит от следующих условий:

- 1) государственной политики в сфере профилактики, предупреждения и пресечения административных правонарушений;
- 2) правового качества законов об административных правонарушениях;
- 3) правоприменительной деятельности судей, уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, иных уполномочен-

ных органов и их должностных лиц по возбуждению дела об административном правонарушении, его рассмотрению и вынесению постановления по делу, исполнению постановления по делу;

- 4) правовой культуры правоприменителя;
- 5) правосознания правонарушителя.

По мнению автора, чтобы менять законодательство РФ об административных правонарушениях, необходимо провести мониторинг.

Мониторинг эффективности действия административно-деликтного закона – это оценка эффективности юридических запретов, юридических санкций, в том числе их соответствие характеру нарушений и целям их предупреждения, пресечения и наказания.

В перечень индикаторов эффективности действия административно-деликтного закона, которые предстоит выявить, проанализировать и оценить, следует включить:

- 1) соразмерность юридических санкций характеру нарушения;
- 2) уровень воздействия санкции нормы административно-деликтного права под угрозой наступления для нарушителя неблагоприятных, правоограничительных последствий;

3) возможность для правоприменителя индивидуализировать юридические санкции применительно к особенностям субъекта нарушения, его свойствам, характеру нарушения, вызываемым им последствиям;

4) право замены одного вида юридических санкций или мер принуждения на другие, учитывая различные обстоятельства совершения нарушения и исполнения назначенного наказания;

5) способности юридической санкции комплексно воздействовать на нарушителя в целях недопущения в дальнейшем совершения подобных правонарушений.

Перечень показателей эффективности действия административно-деликтного закона с указанием количественного и временного порядка их измерения:

1) количество совершенных нарушений определенного вида за определенный период;

2) количество лиц, освобожденных от ответственности;

3) количество отмененных в административном или судебном порядке решений о назначении юридической санкции или применении иных мер государственного принуждения по основаниям несоответствия санкции (меры принуждения) характеру нарушения.

Источники данных об индикаторах и показателях эффективности действия административно-деликтного закона – информация исполнительных органов государственной власти (по подведомственности дел об административных правонарушениях), территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, судов, прокуратуры.

После этого можно говорить о существенной переработке законодательства об административных правонарушениях.

На основе анализа 79 законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях для обеспечения эффективности норм административно-деликтного права предлагается:

1) внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, суть которых сводится к лишению права субъектов Федерации устанавливать административную ответственность физических лиц, поскольку составы не имеют «региональной специфики». В настоящее время сложилась правовая ситуация, при которой лица, совершившие тождественные по смыслу административные правонарушения, привлекаются к различным по степени суровости административным наказаниям, равно как и в разных субъектах Российской Федерации за аналогичные административные правонарушения к одному и тому же по степени суровости административному наказанию привлекаются различные по статусу субъекты ответственности. Недифференцированный подход к установлению административной ответственности по вопросам, имеющим региональное значение, в том числе и часто встречающиеся в региональных законах «штампы» федерального законодательства, свидетельствуют о том, что каких-либо стандартов оформления регионального законодательства не существует, и одна из главных причин тому – слабая законодательная техника;

2) признать порочной законотворческую практику субъектов Российской Федерации, когда вначале устанавливается административная ответственность за нарушение муниципальных нормативных правовых актов, а потом принимаются указанные акты. Такая практика противоречит положениям п. 1 ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о том, что в ведении субъекта Российской Федерации находится установление его законами об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. В связи с этим необходимо повысить надзор органов прокуратуры.

Анализ действующего законодательства субъектов Российской Федерации, а также сравнительный анализ штрафных санкций за совершение тождественных правонарушений свидетельствуют об отсутствии единого подхода в правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации при определении родовых объектов правонарушений и установлении размеров административных штрафов. В связи с этим в целях повышения эффективности норм административно-деликтного права предлагаем модельный закон об административных правонарушениях на территории субъекта Российской Федерации.

Данное предложение касается изменения законодательства об административных правонарушениях на уровне субъектов Российской Федерации. Далее следует внести изменения в части регулирования ад-

министративной ответственности юридических лиц и граждан при привлечении их к административной ответственности и установлении в отношении их новых составов административных правонарушений.

*Воронежский государственный университет*

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

*E-mail: olga-rogacheva@mail.ru*

*Тел.: 8 (473) 255-07-19*

*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 (473) 255-07-19*