

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация: Административно-деликтное право и административно-деликтное законодательство играет заметную роль в регулировании общественных отношений на современном этапе. Прошедшее десятилетие с момента вступления в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) позволяет сделать некоторые выводы об этом кодифицированном акте, оценить его как важный этап в развитии отечественного законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности и совершенствовании административно-юрисдикционных процедур. Именно данной стороне административного права и будет посвящена настоящая статья

Ключевые слова: Юриспруденция, Административное право, Административная ответственность, Административное правонарушение, Административно-деликтное право, Санкция административно-правовой нормы., Производство по делам об административных правонарушениях., Административная юрисдикция, Законодательство об административных правонарушениях., Административное наказание

Административно-деликтное право и административно-деликтное законодательство играет заметную роль в реализации ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Прошедшее десятилетие с момента вступления в силу кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) позволяет сделать некоторые выводы об этом кодифицированном акте, оценить его как важный этап в развитии отечественного законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности и совершенствовании административно-юрисдикционных процедур.

По подсчетам заслуженного юриста Российской Федерации М.С. Студеникиной, за последние 10 лет федеральный законодатель 232 раза вносил изменения в КоАП РФ.¹

В своей докторской диссертации А.В. Кирин отмечает, что за десять лет на федеральном уровне законодательного регулирования (т.е. в КоАП РФ) было внесено около двух тысяч изменений и дополнений.²

По нашим подсчетам, за последнее пятилетие в КоАП РФ были внесены свыше 1060 изменений и дополнений, в результате чего появились 147 новых статей и частей, 51 статья и отдельные части статей утратили силу, из-

менили названия 53 статьи и главы 8 и 15 КоАП РФ. Конституционным Судом РФ были признаны несоответствующими Конституции Российской Федерации ч.4 ст. 45 и ч.2 ст. 27.11 КоАП РФ.

В большей степени изменения коснулись Особенной части КоАП РФ (89 статей и частей) и главы 23 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» (293 изменения и дополнения). В меньшей степени они коснулись Общей части КоАП РФ (56 изменений и дополнений), и в незначительной степени раздела V «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» (32 изменения и дополнения).

Как следует относиться к приведенным выше данным? На какие положительные или отрицательные тенденции они сигнализируют?

Прежде всего, расширяется перечень категории дел об административных правонарушениях, которые могут рассматриваться по первой инстанции только судьями (сейчас их свыше 180 категорий, а ранее – в КоАП РСФСР – 50).

Намечается тенденция изменения подхода к повторности совершения административного правонарушения только как отягчающему ответственность обстоятельству, что идет в разрез с ранее распространенной теорией «опасного состояния личности» (спор об «общественной вредности и «общественной опасности» административных правонарушений).

Анализируя изменения примечания к ст. 2.4 КоАП РФ, можно констатировать тенденцию к расширению перечня должностных лиц, несущих повышенную административную ответственность по сравнению с иными категориями граждан. По мнению Н.Г. Салищевой, такая тенденция «имеет непосредственное отношение к проводимым в

¹ См.: Студеникина М.С. Взгляд на КоАП РФ по прошествии десяти лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 25 мая 2012 г. / Под ред. Ю.Н. Соловья – Омск: Омский юридический институт, 2012. С.3.

² См: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М. 2012. С. 5.

стране мероприятиям по борьбе с коррупцией и грубыми нарушениями финансовой, налоговой и бюджетной дисциплины со стороны государственных и муниципальных служащих»³, многие из которых по своему правовому статусу являются должностными лицами.

Мировой финансово-экономический кризис не мог не отразиться и на изменениях в отечественном административно-деликтном законодательстве. Так, в 2009 г. в Общей части КоАП РФ появляется статья 1.3.1., «Предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях»; вносятся многократные изменения в ряд статей и пунктов. В Особенную часть КоАП были введены 20 новых статей, которыми была введена административная ответственность за: нарушения законодательства в области образования; нарушения правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; нарушения в области энергоснабжения; нарушения законодательства о хранении документов; о нарушении сроков и порядка доставки адресату судебных решений. В главу 17 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» были внесены четыре статьи, предусматривающие административную ответственность хозяйствующих субъектов за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, нарушение законодательства о рекламе. Глава 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг», пополнилась ст. 15.23.1, 15.24.1, 15.29, 15.34, предусматривающими ответственность за нарушения порядка обращения ценных бумаг, работы на этом рынке, нарушения страхового законодательства. Были внесены 85 дополнений и изменений в 59 статей, 10 статей утратили силу, 8 статей сменили свое название.

2010 год также характеризовался активными законодательными новеллами Общей и Особенной части КоАП РФ. Достаточно отметить, что в Общей части были внесены 11 изменений в шесть статей, из них дважды корректировался абзац 1 ч.1. ст. 3.12 «Административное приостановление деятельности», и трижды – ч.1 ст.45 «Давность привлечения к административной ответственности». В двух статьях были введены новые абзац, пункт и часть, в шесть статей были внесены 11 изменений. В Особенной части КоАП РФ появились 19 новых статей, предусматривающие ответственность за правонарушения в сфере энергетики, в области оборота наркотических веществ, обеспечения транспортной безопасности, использовании информации в

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в сфере торговой деятельности (ст.14.39-14.42 КоАП). В главе 19 «Административные правонарушения против порядка управления» появились ст. 19.6.1, 19.7.5, 19.7, 19.7.5-1, 19.32. В семнадцать статей были добавлены новые части, в 39 статей были внесены 85 изменений, три статьи изменили название.

Не менее обширные изменения были осуществлены в КоАП РФ и в 2011 г: введена ст.4.8. «Исчисление сроков»; изложено в новой редакции примечание к ст. 1.5. «Презумпция невиновности»; дополнена ч.1 ст. 1.8 «Действия законодательства об административных правонарушениях в пространстве». В отдельные части четырех статей внесены 9 изменений. Они касаются вопросов исчисления административного штрафа, административного приостановления деятельности, сроков давности привлечения к административной деятельности. Ст. 3.6. КоАП РФ утратила силу. В Особенную часть КоАП РФ внесены 8 новых статей, дополнительные части и абзацы внесены в 7 частей, в 20 статьях проведены редакционные изменения, глава 16 «Административные правонарушения в области таможенного дела(нарушение таможенных правил)» изложена в новой редакции и насчитывает 24 статьи. Наибольшие изменения внесены в главы: 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике»; 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения»; 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг»; 19 «Административные правонарушения против порядка управления». Внесение изменений в КоАП РФ осуществлялись и в 2012 г. Так, появились ст. 6. 16.1 «Незаконное приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконное приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ» и ст. 14.51 «Нарушение законодательства Российской Федерации о туристической деятельности».

Внесены изменения в ст. 6.16 и 19.7 КоАП РФ⁴. Новые части внесены в ст. 11.7 и 20.20 КоАП РФ.

Важное значение для укрепления правовых связей в России с зарубежными странами в деле борьбы с правонарушениями является дополнение КоАП РФ главой 29.1 «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях».

³ Салущева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5. С.7.

⁴ РГ. 2012. 2 окт.

Следует согласиться с мнением М.С. Студеникиной о том, что многие из поправок, внесенных в КоАП РФ, проходили без всякой системы, что свидетельствует об отсутствии продуманной концепции законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности⁵.

При этом, четко просматривается тенденция расширения сферы административного принуждения, увеличиваются размеры административных штрафов, налагаемых на граждан, должностных лиц и особенно юридических лиц, индивидуальные предприниматели в вопросах ответственности все чаще приравниваются к юридическим лицам, расширяется перечень государственных органов и их должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, проводить по ним административные расследования и налагать административные взыскания. По некоторым категориям дел предусматривается альтернативная подведомственность, что, безусловно, негативно сказывается на процессе правоприменения. Не способствует и усложняемая нумерация статей КоАП, как, например, ст. 19.7.5-1 «Нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности», и частое изменение наименования статей и глав Кодекса. Перманентные изменения системы и структуры государственных органов, наделенных полномочиями в сфере административной юрисдикции, приводят к постоянным изменениям главы 23 КоАП РФ. Достаточно отметить, что за рассматриваемый период в ст. 23.1, закрепляющей полномочия судьи, было внесено свыше 80 изменений и дополнений, а в ст. 23.3, закрепляющих полномочия органов внутренних дел (полиции) – свыше 30 раз.

Сегодня можно обозначить основные тенденции и направления развития федерального административно-деликтного законодательства и административно-деликтного права в стране. Это важно как для теории, так и для практики правоохранительных органов, которые ежегодно выявляют десятки миллионов административных правонарушений, по которым миллионы граждан привлекаются к административной ответственности. Так, только сотрудниками ОВД было выявлено: в 2009 году – 75311155, в 2010 г. – 76586259, в 2011 г. – 66277715 административных правонарушений. По результатам рассмотрения заявления и обращений граждан участковыми уполномоченными полиции только в

2010 году к административной ответственности было привлечено 1,5 млн. правонарушителей⁶.

В КоАП РФ насчитывается более 500 статей, предусматривающих составы административных правонарушений, за совершение которых юридические лица привлекаются к административной ответственности как административными органами, так и в судебном порядке⁷.

Изменения, произошедшие за последние годы в КоАП РФ, свидетельствуют, что федеральный законодатель не скорректировал вектор развития административного деликтного законодательства и, по-прежнему, рассматривает административную ответственность как меру административно-правового принуждения, как реакцию государства на негативное поведение и применения мер наказания, как обязанность виновного претерпевать негативное для лишения личного, имущественного, морального или организационного характера. По сути, это узкоотраслевой подход. Пора реально осознать и законодателям, и правоприменителям, что административная ответственность – это не только институт административного права со своей структурой, но и морально-этическая категория, показывающая, как государство относится к своим гражданам, считает ли оно их партнерами, достойными уважительного отношения, а права человека и гражданина – высшей ценностью. Административная ответственность – инструмент, проводимой государством внутренней и внешней политики, один из рычагов создания и запуска механизма инновационного развития страны.⁸ К сожалению, этот инструмент все еще используется недостаточно эффективно.

В научной литературе многие исследователи отмечают, что КоАП РФ в нынешнем его виде во многом устарел и требует его кардинальной корректировки на новой доктринальной и концептуальной основе. Как подчеркивает С.И. Саенко, для более результативного регулирования общественных отношений нормы административно-деликтного права должны моделироваться с учетом функциональной

⁶ См.: Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2012 году: аналитические материалы МВД РФ. М., 2011. С.55, 56.

⁷ См.: *Панов А.Б.* Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис... канд. юрид. наук – Челябинск, 2012, С.4.

⁸ *Плесовских В.Д.* Организационно-правовые проблемы производства по делам административных правонарушений, осуществляемого органами внутренних дел // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) – Омск: Омский юридический институт, 2011, С.171.

⁵ *Студеникина М.С.* Указ. соч. С.5.

специфики государственной правовой политики противодействия административной деликтности. Российское государство нуждается в научно-обоснованной методике определения оптимальных моделей осуществления деликтации и пенализации в сфере административной ответственности⁹.

Для этого должна быть предложена основательная теория административно-деликтного права. Важный шаг в этом направлении предпринял А.В. Кирин в своей докторской диссертации с аналогичным названием. В ней автор, рассматривая административное деликтное право как предметно единый комплекс правовых институтов, объединяющих материальные и процессуальные административно-правовые нормы, регулирующие основания и порядок применения уполномоченными субъектами административной юрисдикции системы мер административной ответственности (административных наказаний) за совершение административных правонарушений, выделяет: институт административных правонарушений (деликтов); институт мер административной ответственности (административных наказаний); институт субъектов административной юрисдикции; институт производства по делам об административных правонарушениях; институт исполнения решений по делам об административных правонарушениях¹⁰. Хотелось бы надеяться, что научные исследования в рамках указанных институтов позволят федеральному законодателю «очеловечить» КоАП РФ, а правоприменителям более эффективно реализовывать полномочия в административно-юрисдикционной сфере. Все вместе взятое и будет способствовать улучшению состояния российской административной юстиции.

Библиография:

1. Студеникина М.С. Взгляд на КоАП РФ по прошествии десяти лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 25 мая 2012 г.) / Под ред. Ю.Н. Соловья – Омск: Омский юридический институт, 2012.
2. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М. 2012.
3. Салищева Н.Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. 2009. № 5.
4. Состояние правопорядка в Российской Федерации и основные результаты деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в 2012 году: аналитические материалы МВД РФ. М., 2011.
5. Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Автореф. дис... канд. юрид. наук – Челябинск, 2012.
6. Плесовских В.Д. Организационно-правовые проблемы производства по делам административных правонарушений, осуществляемого органами внутренних дел // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) – Омск: Омский юридический институт, 2011.
7. Саенко С.И. Деликтация и пенализация в сфере административной ответственности // актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) – Омск: Омский юридический институт, 2011.
8. Конин Н.М. Административное право России. М., 2004.
9. Административное право России. Общая часть: Учеб. / Под ред. П.И. Кононова. М., 2006.
10. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М., 2004.

References (transliteration):

1. Studenikina M.S. Vzglyad na KoAP RF po proshestvii desyati let s momenta vvedeniya ego v deystvie // Aktual'nye problemy administrativnoy otvetstvennosti: materialy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Omsk, 25 maya 2012 g.) / Pod red. Yu.N. Solov'ya – Omsk: Omskiy yuridicheskiy institut, 2012.
2. Kirin A.V. Teoriya administrativno-deliktnogo prava: avtoref. diss. ... d-ra yurid. nauk. M. 2012.
3. Salishcheva N.G. O nekotorykh tendentsiyakh razvitiya zakonodatel'stva ob administrativnoy otvetstvennosti v Rossii v sovremennyy period // Administrativnoe pravo i protsess. 2009. № 5.
4. Sostoyanie pravoporyadka v Rossiyskoy Federatsii i osnovnye rezul'taty deyatel'nosti organov vnutrennikh del i vnutrennikh voysk v 2012 godu: analiticheskie materialy MVD RF. M., 2011.
5. Panov A.B. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: Avtoref. dis... kand. yurid. nauk – Chelyabinsk, 2012.

⁹ См.: Саенко С.И. Деликтация и пенализация в сфере административной ответственности // актуальные проблемы административной ответственности: материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 19 мая 2011 г.) – Омск: Омский юридический институт, 2011. С. 237, 244.

¹⁰ См.: Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Автореф. дис... докт. юрид. наук, М. 2012.

6. Plesovskikh V.D. Organizatsionno-pravovye problemy proizvodstva po delam administrativnykh pravonarusheniyakh, osushchestvlyаемого organami vnutrennikh del // Aktual'nye problemy administrativnoy otvetstvennosti: materialy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Omsk, 19maya 2011 g.) – Omsk: Omskiy yuridicheskiy institut, 2011.
7. Saenko S.I. Deliktatsiya i penalizatsiya v sfere administrativnoy otvetstvennosti // aktual'nye problemy administrativnoy otvetstvennosti: materialy vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Omsk, 19 maya 2011 g.) – Omsk: Omskiy yuridicheskiy institut, 2011.
8. Konin N.M. Administrativnoe pravo Rossii. M., 2004.
9. Administrativnoe pravo Rossii. Obshchaya chast': Ucheb. / Pod red. P.I. Kononova. M., 2006.
10. Bakhrakh D.N., Rossinskiy B.V., Starilov Yu.N. Administrativnoe pravo. M., 2004.