

К. А. Кононов*

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, применяемым в Российской Федерации за довольно широкий круг правонарушений. При этом регулирование общественных отношений, охраняемых нормами административно-деликтного права, относится к предмету самых разнообразных отраслей российского права: налогового, бюджетного, таможенного, природоресурсного, экологического, собственно административного регулятивного права и др. В этом проявляется качество универсальности административной ответственности.

Формирование административной ответственности как самостоятельной формы ответственности за малозначительные правонарушения связывается учеными с принятием в 1864 г. Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями¹. Этот акт содержал как нормы, регламентирующие некоторые аспекты порядка привлечения к ответственности, так и составы 150 проступков, разделенных в зависимости от объекта посягательства на 12 видов. Но полноценный процессуальный порядок привлечения к ответственности Уставом предусмотрен не был².

Административная ответственность появилась в российской правовой действительности в результате выделения из уголовного права составов правонарушений, обладающих меньшей общественной опасностью и, следовательно, не требующих применения уголовных санкций и соблюдения значительно более сложной

процедуры привлечения к ответственности. И ныне привлечение к административной ответственности по большей своей части возложено на профильные исполнительные органы, а судебная процедура применяется либо в случае наложения отдельных видов административного наказания (например административного ареста), либо для обжалования решения, принятого исполнительным органом по делу об административном правонарушении. Таким образом, судебный порядок привлечения к административной ответственности, в отличие от уголовной, является субсидиарным, дополнительным, но не основным.

Данное обстоятельство сказывается и на децентрализации законодательства, регулирующего судебную и внесудебную процедуры привлечения к административной ответственности. С одной стороны, порядок наложения административных наказаний и сами составы административных проступков регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях, с другой — судебная процедура привлечения к административной ответственности регулируется Гражданским процессуальным кодексом РФ. В этой связи в российской науке давно обсуждается вопрос о необходимости принятия специального Административного процессуального кодекса, который смог бы полноценно и системно урегулировать как судебное, так и несудебное производство по делам об административных правонарушениях. К слову, Конституция РФ предусматривает административную

¹ ПСЗ Российской империи. Собр. 2-е. Т. XXXIX. № 41478.

² См. об этом: *Авдеенкова М. П.* Особенности развития административно-правовой ответственности в российском праве // Современное право. 2008. № 3. С. 69–76.

тивное судопроизводство как один из видов судопроизводства в Российской Федерации. Но де-юре и де-факто такого судопроизводства в России нет. Отсутствуют и специализированные административные суды, хотя дискуссия о необходимости их создания продолжается с самого начала российской судебной реформы 90-х гг. прошлого века. Но это, впрочем, не мешает фактической специализации российских судей по рассмотрению отдельных категорий дел, в некоторых судах сформированы так называемые административные составы.

С начала 1990-х гг. существовала и иная проблема, в некоторой степени актуальная и по сей день. Дело в том, что нормы, устанавливающие административную ответственность, содержались в значительном числе разнообразных нормативных актов, в том числе и подзаконных. Это было абсолютно легально, так как ранее действовавший Кодекс РСФСР об административных правонарушениях допускал подобную ситуацию. В результате возникли серьезные проблемы в правоприменении. Всякий раз правоприменитель должен был решать, какими нормами нужно руководствоваться и в какой процедуре рассматривать дела, скажем, о налоговых правонарушениях. Ведь налоговые составы правонарушений содержались отнюдь не в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, а в специальном законе. Но закон этот предусматривал лишь сам состав налогового правонарушения, но ничего не говорил о процедуре привлечения к ответственности. В этой связи возникал чисто практический вопрос: административная ли это ответственность или другая, налоговая?

Кодекс РФ об административных правонарушениях гораздо более четко разграничил административную и иные виды юридической ответственности. Все деяния, за которые может наступать административная ответственность, должны быть включены либо в Кодекс, либо в законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие административную ответственность. Все деяния, являющиеся основанием для наступления ответственности и не включенные в перечисленные акты, не могут признаваться основанием наступления

административной ответственности, а ответственность, наступающая за их совершение, не относится к административной. Так, в Кодекс не вошли часть налоговых правонарушений, закрепленных в Налоговом кодексе РФ, и бюджетные правонарушения, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ. Это в свое время послужило толчком к выделению новых самостоятельных видов юридической ответственности — налоговой и бюджетной.

Это, однако, не решило всех проблем. Так, очевидным недоразумением является дублирование ответственности за налоговые правонарушения в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Налоговом кодексе РФ. В итоге за налоговые правонарушения юридические лица привлекаются к налоговой ответственности, административную ответственность за те же правонарушения несут должностные лица³.

Значительным изменениям подверглись и иные институты административной ответственности, например дано новое определение понятия «правонарушение», изменены нормы о формах вины. Важной новеллой Кодекса РФ является появление в нем норм о привлечении к административной ответственности юридических лиц, поскольку Кодекс РСФСР предусматривал в качестве субъектов административной ответственности исключительно физических лиц. В части наказаний к новеллам Кодекса РФ следует отнести то, что появился новый вид административного наказания — дисквалификация, исключено наказание в виде исправительных работ, уточнено название таких универсальных видов наказаний, как штраф и арест⁴.

Особенностью государственно-территориального устройства России является ее федеративный характер. Данное обстоятельство порождает проблемы, связанные с разграничением предметов ведения Федерации и ее субъектов, в том числе в сфере правового регулирования административной ответственности. В соответствии с Конституцией РФ вопросы административной ответственности отнесены к совместному ведению Федерации и субъектов. Это означает, что правовое регулирова-

³ Постановление Пленума ВАС РФ от 27.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3 ; 2004. № 8.

⁴ Авдеенкова М. П. Указ. соч.

ние в данной сфере вправе осуществлять как Федерация, так и субъекты РФ, вопрос лишь в том, в какой части. Важно иметь в виду, что федеральный Кодекс об административных правонарушениях принят лишь спустя 8 лет с момента принятия Конституции. Это побудило субъекты РФ осуществлять опережающее регулирование в сфере административной ответственности. Право субъектов Российской Федерации на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения было в свое время подтверждено Конституционным Судом РФ. Однако Суд постановил: как только по предмету совместного ведения будет принят и вступит в силу соответствующий федеральный закон, субъекты Российской Федерации должны привести свое законодательство по данному предмету в соответствие с федеральным законом. По этой причине с 2002 г. в субъектах Российской Федерации начался процесс приведения собственного законодательства об административной ответственности в соответствие с федеральным Кодексом.

Законодатель предусмотрел следующую конструкцию разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации: в ст. 1.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях приведены полномочия, отнесенные к исключительному ведению Российской Федерации. Все иные вопросы могут быть урегулированы законами субъектов Российской Федерации по их усмотрению. При этом к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление всех существенных элементов административной ответственности, включая регулирование административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. К компетенции субъектов Федерации фактически отнесено установление круга правонарушений по вопросам, имеющим региональное значение, а также определение тяжести наказания за данные правонарушения. При этом видами наказания за такие правонарушения могут быть только предупреждение или штраф.

Важной проблемой остается то, что федеральный Кодекс не предусматривает каких-либо четких критериев разграничения вопросов федерального и регионального значения. Фор-

мулировка соответствующей статьи Кодекса позволяет сделать вывод, что административная ответственность за нарушение норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривается исключительно федеральным Кодексом. В силу этого субъекты Российской Федерации вправе установить административную ответственность только за нарушение норм, закрепленных законами субъектов Российской Федерации. Такая нечеткая формулировка порождает споры о разграничении компетенции между Российской Федерацией и субъектами Федерации. Очевидно, что вопросами федерального значения должны считаться все те вопросы, которые Конституцией РФ и федеральными законами отнесены к компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

Появление в КоАП РФ возможности привлечения к ответственности юридических лиц представляется одной из его наиболее важных новелл. Привлечение к ответственности самих юридических лиц, а не их руководителей позволяет применять санкции, соответствующие тяжести правонарушения, и назначать наказание исходя из необходимости достижения целей ответственности. Специфика юридического лица предполагает наличие определенных особенностей привлечения его к административной ответственности. Например, к юридическим лицам могут применяться лишь некоторые виды наказаний: предупреждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, административное приостановление деятельности. Поскольку административная ответственность может наступить только при наличии вины правонарушителя, возникла проблема определения вины юридического лица. Вина традиционно в литературе рассматривается как субъективное отношение лица, совершившего противоправное деяние, к факту его совершения. Однако в случае с юридическим лицом говорить о его психическом отношении к совершенному деянию невозможно. Законодатель установил, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых федеральным Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная

ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Вина юридического лица не разграничивается на виды (умысел, неосторожность).

Следующей новеллой федерального Кодекса является закреплённая в нем модель правового регулирования административной ответственности. Законодательство об административных правонарушениях состоит из федерального Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Данная модель совершеннее предыдущей, допускавшей возможность закрепления норм об административной ответственности во множестве законов. Сведение законодательства об административной ответственности на федеральном уровне к единому нормативному правовому акту значительно облегчает правоприменение. Кодифицированный акт позволяет избежать противоречий между нормативными правовыми актами в одной сфере правового регулирования. Вместе с тем федеральный Кодекс не препятствует субъектам Российской Федерации закреплять нормы об административной ответственности в нескольких законах. Практика здесь разнится: в большинстве субъектов Российской Федерации административная ответственность регламентируется нормами единого законодательного акта — закона или кодекса; в других субъектах нормы об административной ответственности содержатся в нескольких законах.

Российское законодательство об административной ответственности развивается достаточно динамично. Однако количественный

прирост составов административных проступков далеко не всегда коррелирует с качеством их определения. Так, большие дискуссии и широкий общественный резонанс вызвало введение административной ответственности за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних. Практика российского правоприменения свидетельствует, что формулу «пропаганда» можно толковать крайне широко. Те же проблемы в свое время возникли с толкованием понятия «экстремистская деятельность». Сохраняются и проблемы в связи с разграничением административной ответственности с налоговой и бюджетной: они применяются наряду с административной ответственностью, хотя составы правонарушений в ряде случаев аналогичны. В результате сохраняется возможность нарушения всем известной римской истины: *nemo debet bis puniri pro uno delicto*.

Еще одной характерной чертой современного этапа развития законодательства об административной ответственности является ужесточение «старых» наказаний и появление квазиновых. Ужесточение санкций приводит к дисбалансу административно-деликтной политики. С одной стороны, незначительные суммы штрафов стимулируют нарушения: нередко проще заплатить штраф, чем оплатить государственную пошлину, скажем, за согласование перепланировки жилого помещения. С другой же стороны, драконовские штрафы ставят ребром вопрос о степени общественной опасности одних правонарушений по сравнению с другими. В 2012 г. в федеральный Кодекс было введено наказание в виде обязательных работ.