

## АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРИНЦИПЫ УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

**Аннотация:** Наибольшую значимость в реализации основных положений института административной ответственности играют принципы. Проблема понятия принципов юридической ответственности является широко исследованной, но трактовка этого понятия до сих пор не является однозначной. Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях закрепил в ст. 1.3 только предметы ведения Российской Федерации, что, безусловно, отрицательно сказалось на региональной законотворческой деятельности и правоприменительной практике. Применительно к административной ответственности действуют как общие, конституционные, так и специальные принципы. Используются основные положения общенаучного диалектического метода научного познания, а также системный, исторического правоведения, сравнительно-правовой методы и различные приемы формально-логического характера. Реализация административных наказаний основывается на определенных четко установленных правилах, которые в юридической литературе получили название «принципы». На сегодняшний день практика применения принципов административной ответственности основывается не только на особенностях реализации норм внутри государства, но и обращает внимание на актуальные мировые проблемы. В статье на основании критического анализа современного состояния административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации обосновываются предложения, направленные на совершенствование правового регулирования принципов административной ответственности.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, принципы установления ответственности, административно-деликтное законодательство, административная ответственность, административно-деликтная политика, региональное законотворчество, принцип преемственности, принцип эффективности, принцип правовой определенности, принцип соразмерности наказания.

Институт административной ответственности на протяжении многих десятилетий рассматривался как составная часть административного права. Огромное влияние на его развитие оказывали экономические и социальные условия жизни страны, политический режим, уровень правовой культуры населения, состояние правопорядка.

Административная ответственность является самым распространенным видом юридической ответственности и тем самым приобретает значимость эффективного способа правовой защиты от противоправных посягательств.

Законодательство об административных правонарушениях призвано комплексно выполнять охранительные функции от посягательств на широкий круг отношений, в том числе по вопросам собственности, экологии, предпринимательства, в сфере государственного управления, миграционной политики и других областях деятельности и жизни общества. Кроме того, одной из задач административной ответственности является противо-

действие коррупции, экстремизму, проявлениям организованной преступности<sup>1</sup>.

Современные задачи государства обуславливают и новый современный облик института административной ответственности.

При этом важно, чтобы он соответствовал ожиданиям современного общества. Важно выяснить, за счет каких механизмов должно происходить единообразное установление и применение норм законодательства об административных правонарушениях, достигает ли оно ожидаемого обществом эффекта. Увеличение объема законодательного регулирования административной ответственности в связи со значительным увеличением составов административных правонарушений, их сложностью обуславливает актуальность вопроса о том, сможет ли наука административного права и далее также своевременно предлагать

<sup>1</sup> Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... док. юрид. наук. — М., 2010. — С. 10.

эффективные идеи, методы и способы правового регулирования административной ответственности, а в необходимых случаях конструктивную ее модернизацию<sup>2</sup>.

На наш взгляд, современное административно-деликтное законодательство Российской Федерации характеризуется отсутствием понятной государственной политики по формированию федерального и регионального административно-деликтного законодательства, максимальной централизацией установления административной ответственности.

Бесконечное изменение Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее, КоАП РФ), к сожалению, не способствует повышению эффективности административно-правовой защиты общественных отношений. А искусственное «раздувание» федерального административно-деликтного законодательства не украшает нашу государственную политику с точки зрения стабильности.

Изменчивость федерального законодательства отрицательно сказывается и на региональных законах об административной ответственности.

При этом анализ более 30 законов субъектов РФ об административных правонарушениях показал отсутствие понятной политики по формированию и регионального административно-деликтного законодательства.

На сегодняшний день в каждом субъекте приняты законы об административной ответственности, но почти все они «страдают» одними и теми же «болезнями». Это дублирование статей КоАП РФ, наличие большого количества «мертвых» норм, восполнение пробелов федерального законодательства и тем самым вмешательство в компетенцию Российской Федерации, наличие процессуальных норм и т.д.

Кроме того, сами региональные законы и по структуре, по объему, по названию очень различаются. Не вполне понятно, почему в соседних регионах, например, в Тамбовской области административные дела об изготовлении, сбыте крепких спиртных напитков домашней выработки рассматривают мировые судьи, а в Воронежской области, такие дела подведомственны административным комиссиям? Почему в одном региональном законе об административной ответственности 25 статей,

а в другом почти 80? Почему, например, в Липецкой области принят Кодекс об административных правонарушениях, а в Белгородской области аналогичный по названию, но закон.

Оппоненты могут сказать, что эти различия объясняются региональной спецификой, географией и разным уровнем социально-экономического развития регионов, но авторы специально привели примеры соседних субъектов, и в данном случае трудно будет оспаривать вывод о беспорядочности регионального законотворчества в сфере административной ответственности<sup>3</sup>.

Может быть ситуация изменилась бы в лучшую сторону с принятием модельного федерального закона «Об административных правонарушениях в субъектах РФ». Но, это будет полезным только в связи с кардинальным обновлением российского законодательства об административной ответственности когда, при отдельной кодификации материальных и административно-процессуальных норм надо будет решать вопрос о целесообразности сохранения законов субъектов РФ об административной ответственности<sup>4</sup>.

В связи с вышеизложенным, очень важным является представление о том, на каких принципах должно строиться законодательство об административной ответственности, образуя единое функционирование одноименного института административного права.

Необходима система принципов, при реализации которой, решиться проблема баланса публичных и частных интересов при установлении административной ответственности, которая изменит практику правового регулирования административной ответственности.

Решение обозначенных проблем видится в создании Концепции развития административно-деликтной политики Российской Федерации или концепции развития административно-деликтного законодательства.

<sup>3</sup> Рогачева, О.С. Показатели качества административно-деликтного закона субъекта Российской Федерации и эффективность его реализации (на примере Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области») // Вестник Воронежского Государственного Университета. Серия: Право. — 2011. — № 2 (11). — С. 288.

<sup>4</sup> Дугенец, А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации : монография. — М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2011. — С. 21.

<sup>2</sup> Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... док. юрид. наук. — Воронеж, 2012. — С. 4.

Ведь есть же у нас Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации, которая была одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г.

Так почему нельзя разработать Концепцию развития административно-деликтного законодательства Российской Федерации?

Нам кажется, что в основе данной концепции кроме идеологии административной политики, системы административно-профилактических мер<sup>5</sup>, должны лежать принципы установления административной ответственности. Данные принципы будут обуславливать содержание законодательства об административных правонарушениях, «цементировать» материальную и процессуальную составляющую административной ответственности в Российской Федерации.

К сожалению, в теории мало исследован вопрос именно о принципах установления административной ответственности, их содержании, видах. В основном ученые исследовали принципы административного права, характеризующие данную правовую отрасль<sup>6</sup>.

С точки зрения ученых, в административном праве действуют как общие, конституционно-правовые принципы, так и специальные принципы, среди которых принято выделять принципы административно-правового регулирования, а также принципы организации и функционирования отдельных административно-правовых институтов<sup>7</sup>. Например, А.С. Дугенец выделяет принципы административно-юрисдикционного процесса<sup>8</sup>.

В связи с этим принципы установления административной ответственности являются частью системы принципов административного права.

Необходимость научного осмысления принципов установления административной ответственности, и их законодательное закрепление приведет к естественной «чистке» и полезному обновлению законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

В условиях того, что современное российское государство выдвигает цели, фундаментальные идеи дальнейшего развития страны, принципы установления административной ответственности будут представлять основные начала, идеи, характеризующие содержание административно-деликтного права, закрепляющие закономерности его развитие.

Кроме того, необходимость установления принципов административной ответственности обусловлено вхождением России в мировое правовое пространство. И мы должны считаться с общемировой практикой. Так, Международный институт административных наук обосновал и систематизировал четыре группы принципов административного права: надежность и предсказуемость; открытость и прозрачность; ответственность; продуктивность и эффективность публичной администрации<sup>9</sup>.

Мы считаем, что принципы установления административной ответственности это обобщенные основные теоретические положения, по сути, правила для законодательного установления административной ответственности и концентрированно выраженные в законодательстве<sup>10</sup>.

Общие принципы установления административной ответственности уже заложены в Конституции Российской Федерации и КоАП РФ: принципы законности; приоритета прав и свобод человека и гражданина, их правовой защиты; федерализма, демократизма; разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; равенства всех перед законом. Несмотря на различия их формулировок все вышеобозначенные принципы по своему внутреннему содержанию производны от основополагающего и системоопределяющего принципа законности<sup>11</sup>.

Нам кажется, что КоАП РФ должен содержать и специальные принципы установления административной ответственности. К ним мы относим принципы: гуманности; справедливости и соразмерности наказания; эффективности и качества административно-деликтных законов; правовой определенности; преемственности; планирова-

<sup>5</sup> Мышляев, Н.П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: автореф. дис. ... док. юрид. наук. — М., 2004. — С. 16.

<sup>6</sup> Юсупов, В.А. Теория административного права. — М.: Юрид. лит, 1985. — С. 33.

<sup>7</sup> Волков, А.М., Дугенец, А.С. Административное право : учеб. — М.: Форум, 2013. — С. 23.

<sup>8</sup> Дугенец, А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. — М. : ВНИИ МВД России, 2003. — 194 с.

<sup>9</sup> PUMA. — 1999. — № 4. — Rev. 1.

<sup>10</sup> Клепиков С.Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2003. — С. 38.

<sup>11</sup> Дугенец, А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. — М. : ВНИИ МВД России, 2003. — С. 84.

ния; индивидуализации применения административных наказаний; обязательного учета научных подходов к установлению административной ответственности; мониторинга результативности действия; раздельной кодификации материальных и административно-процессуальных норм, а также баланса централизации и децентрализации установления административной ответственности.

На некоторых принципах установление административной ответственности мы остановимся более подробно.

Принцип эффективности означает, что законодательная деятельность в области установления административной ответственности должна исходить из наибольшей степени эффективности действия норм, содержащих административную ответственность. Не секрет, что, принимая закон об административных правонарушениях, законодатель не всегда прогнозирует результат его применения, тем более, если его принятие было обусловлена политической ситуацией в стране или чьим-то «заказом». Принятие «мертвого» или не эффективного закона негативным образом сказывается на развитии общественных отношений, провоцирует нигилизм и ухудшение правовой культуры среди населения страны<sup>12</sup>.

Принцип правовой определенности основан на надежности и предсказуемости законодателя. Он вынуждает государственную власть действовать добросовестно, использовать государственный интерес в разумных границах, чтобы поддерживать требование пропорциональности интересам государства и общества.

Правовой принцип соразмерности наказания, подтверждает пользу правовой определенности. Это означает, что установленные административные наказания должны быть пропорциональны преследуемой законом цели, не лишать граждан больше, чем это строго необходимо для достижения этой цели.

Принцип преемственности означает, что при создании законодательства об административных правонарушениях необходимо использовать опыт законодательной деятельности прошлых лет. При сравнении нормативных правовых ак-

тов, устанавливающих административную ответственность, оказывается, что в современное законодательство не вошли многие эффективно действующие долгое время нормы, например, советского периода развития административно-деликтного законодательства.

Например, в КоАП РФ не вошли нормы, закрепляющие административную ответственность за самовольное сенокошение и пастьбу скота (ст. 71 КоАП РСФСР), засорение лесов бытовыми отходами и отбросами (ст. 72), уничтожение или повреждение лесосушительных канав, дренажных систем и дорог на землях лесного фонда (ст. 73), ввод в эксплуатацию предприятий без соблюдения требований по охране атмосферного воздуха (ст. 78), потраву посевов, стогов, порчу или уничтожение находящего в поле собранного урожая, повреждение насаждений (ст. 96), нарушение правил содержания собак и кошек, жестокое обращение с ними (ст. 102), нарушение правил благоустройства городов и других населенных пунктов (ст. 144), повреждение или самовольную вырубку зеленых насаждений в населенных пунктах (ст. 45), торговлю с рук в неустановленных местах (ст. 150), приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 160), изготовление или хранение без цели сбыта или продажа крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 160), азартные игры (ст. 164), содержание гражданами плотоядных пушных зверей (ст. 176), неисполнение решений, принятых на местном референдуме на собраниях (сходах) граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ст.193).

Да, в последствии, региональный законодатель частично восполнил этот пробел и установил в законах субъектов РФ административную ответственность за вышеназванные правонарушения. Но, формулировки составов и меры ответственности отличаются. И, например, за нарушение правил благоустройства штраф в двух соседних областях отличается в два раза.

Поэтому будет полезным, при принятии законов об административной ответственности проводить некоторые сравнительные действия. При этом, в процессе законодательной деятельности субъектов РФ в области установления административной ответственности, данные сравнительные действия дают возможность более комплексно исследовать проблемы административной ответственности, улучшить не только содержание законов об административных правонарушениях, но и их структуру, изменить терминологию.

<sup>12</sup> Рогачева, О.С. Показатели качества административно-деликтного закона субъекта Российской Федерации и эффективность его реализации (на примере Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области») // Вестник Воронежского Государственного Университета. Серия: Право. — 2011. — № 2 (11). — С. 289.

Кроме того, было бы интересным использовать передовой опыт развития законодательства об административных правонарушениях других стран, например Республики Беларусь, и установить административную ответственность в области охраны прав граждан на информацию по вопросам, связанным с Чернобыльской катастрофой, а также установить возраст наступления административной ответственности за некоторые правонарушения с 14 лет (например, оскорбление, хулиганство, мелкое хищение)<sup>13</sup>.

Принцип обязательного учета научных подходов к установлению административной ответственности призван обеспечить законодательную деятельность в области установления административной ответственности достижениями науки и техники, другой необходимой информацией. С учетом этого, возникает необходимость создания специальных научных учреждений для выработки общетеоретических положений административной ответственности и практических рекомендаций в процессе создания законов об административных правонарушениях.

Кроме всего прочего, законодательство об административных правонарушениях должно строиться, исходя из реальной оценки общественной

опасности административных правонарушений, представляющих угрозу правам и интересам физических и юридических лиц.

Поэтому задача законодательства состоит в эффективном противодействии административным правонарушениям, в их предупреждении, а также привлечении к ответственности в точном соответствии с законом виновных в их совершении.

Законодатель должен исходить из приоритета профилактики административных правонарушений, экономии административной репрессии. Ведь в конечном итоге установление избыточных мер административной ответственности только негативно влияет на правопорядок и соблюдение законности в обществе. Да и применение этих мер в условиях рынка недешево. При принятии законов об административных правонарушениях, необходим четкий анализ эффективности их применения, прогноз динамики административных правонарушений. Для этого необходимо расширять научную базу прогнозирования административных правонарушений, изучать причины и условия, способствующие их совершению. Также целесообразно вести отчетность по борьбе с административными правонарушениями, применяя необходимые меры по профилактике их совершения.

### Библиография:

1. Серков, П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... док. юрид. наук / П.П. Серков. — М., 2010. — 45 с.
2. Рогачева, О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... док. юрид. наук / О.С. Рогачева. — Воронеж., 2012. — 56 с.
3. Рогачева, О.С. Показатели качества административно-деликтного закона субъекта Российской Федерации и эффективность его реализации (на примере Закона Воронежской области «Об административных правонарушениях на территории Воронежской области») / О.С. Рогачева // Вестник Воронежского Государственного Университета. Серия: Право. — 2011. — № 2 (11). — С. 288–297.
4. Дугенец, А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации : монография / А.С. Дугенец, М.Я. Масленников. — М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2011. — 362 с.
5. Мышляев, Н.П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии: автореф. дис. ... док. юрид. наук / Н.П. Мышляев. — М., 2004. — 56 с.
6. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. — М.: Юрид. лит, 1985. — 160 с.
7. Волков, А.М., Дугенец, А.С. Административное право : учеб. / А.М. Волков, А.С. Дугенец. — М.: Форум, 2013. — 288 с.
8. Дугенец, А.С. Административно-юрисдикционный процесс : монография / А.С. Дугенец. — М.: ВНИИ МВД России, 2003. — 194 с.

<sup>13</sup> Сравнительный анализ законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и Республики Беларусь: (информационно-аналитический обзор): учеб. пособие. — Волгоград: ВА МВД России, 2010. — С. 13.

9. PUMA. — 1999.-№ 4. — Rev. 1.
10. Клепиков С.Н. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук / С.Н. Клепиков. — Воронеж, 2003. — 240 с.
11. Сравнительный анализ законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и Республики Беларусь: (информационно-аналитический обзор) : учеб. пособие. — Волгоград: ВА МВД России, 2010. — 121 с.
12. Гончаров В.В. Роль принципа централизма и децентрализации в организации и деятельности государственного аппарата в Российской Федерации // NB: Экономика, тренды и управление. — 2014. — 1. — С. 64–75. DOI: 10.7256/2306-4595.2014.1.2020. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_2020.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_2020.html)
13. В.Д. Плесовских Тенденции развития федерального административно-деликтного права и законодательства // Право и политика. — 2012. — 12. — С. 1990–1994.

#### References:

1. Serkov, P.P. Administrativnaya otvetstvennost': problemy i puti sovershenstvovaniya : avtoref. dis. ... dok. yurid. nauk / P.P. Serkov. — M., 2010. — 45 с.
2. Rogacheva, O.S. Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava: avtoref. dis. ... dok. yurid. nauk / O.S. Rogacheva. — Voronezh, 2012. — 56 с.
3. Rogacheva, O.S. Pokazateli kachestva administrativno-deliktnogo zakona sub"ekta Rossiiskoi Federatsii i effektivnost' ego realizatsii (na primere Zakona Voronezhskoi oblasti «Ob administrativnykh pravonarusheniyakh na territorii Voronezhskoi oblasti») / O.S. Rogacheva // Vestnik Voronezhskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Seriya: Pravo. — 2011.-№ 2 (11). — С. 288–297.
4. Dugenets, A.S., Maslennikov M.Ya. Pravoprimerenie po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh: realii i perspektivy optimizatsii : monografiya / A.S. Dugenets, M.Ya. Maslennikov. — M.: FGKU «VNII MVD Rossii», 2011. — 362 с.
5. Myshlyayev, N.P. Teoreticheskie i prikladnye osnovy administrativnoi deliktologii: avtoref. dis. ... dok. yurid. nauk / N.P. Myshlyayev. — M., 2004. — 56 с.
6. Yusupov, V.A. Teoriya administrativnogo prava / V.A. Yusupov. — M.: Yurid. lit, 1985. — 160 s.
7. Volkov, A.M., Dugenets, A.S. Administrativnoe pravo : ucheb. / A.M. Volkov, A.S. Dugenets. — M.: Forum, 2013. — 288 с.
8. Dugenets, A.S. Administrativno-yurisdiktsionnyi protsess : monografiya / A.S. Dugenets. — M.: VNII MVD Rossii, 2003. — 194 с.
9. PUMA. — 1999. — № 4. — Rev. 1.
10. Klepikov S.N. Zakonodatel'naya deyatelnost' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti: dis. ... kand. yurid. nauk / S.N. Klepikov. — Voronezh, 2003. — 240 с.
11. Sravnitel'nyi analiz zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh Rossiiskoi Federatsii i Respubliki Belarus': (informatsionno-analiticheskii obzor) : ucheb. posobie. — Volgograd: VA MVD Rossii, 2010. — 121 с.
12. Goncharov V.V. Rol' printsipa tsentralizma i detsentralizatsii v organizatsii i deyatelnosti gosudarstvennogo apparata v Rossiiskoi Federatsii // NB: Ekonomika, trendy i upravlenie. — 2014. — 1. — С. 64–75. DOI: 10.7256/2306-4595.2014.1.2020. URL: [http://www.e-notabene.ru/etc/article\\_2020.html](http://www.e-notabene.ru/etc/article_2020.html)
13. V.D. Plesovskikh Tendentsii razvitiya federal'nogo administrativno-deliktnogo prava i zakonodatel'stva // Pravo i politika. — 2012. — 12. — С. 1990–1994.