

Чумарова Екатерина Юрьевна,
кандидат юридических наук, доцент

ПРЕДПОСЫЛКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

PREREQUISITES AND PROSPECTS FOR REFORMING THE LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

В статье анализируются предпосылки и перспективы реформ в области законодательства об административных правонарушениях. Автор приходит к выводу, что на современном этапе развития административно-деликтных правоотношений реформирование законодательства, в первую очередь, должно быть обусловлено преобразованиями в сфере контрольно-надзорной деятельности, которые предполагают более активное использование принудительных мер предупредительного характера, а в случае их недостаточной эффективности – применение мер административной ответственности.

The article analyzes the prerequisites and prospects of reforms in the field of legislation on administrative offenses. The author comes to the conclusion that at the present stage of development of administrative-tort legal relations, the reform of the legislation, first of all, should be due to transformations in the sphere of control and supervision activities, which require more active use of compulsory preventive measures, and in case of their insufficient effectiveness – administrative responsibility measures.

Административная ответственность является одним из наиболее востребованных видов принудительного воздействия государства на субъектов правоотношений, допускающих нарушение нормативно установленных правил поведения в публично правовой сфере. Вместе с тем, законодательное регулирование рассматриваемого правового института на протяжении многих лет оставляет желать лучшего.

В частности, до принятия ныне действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство об административной ответственности не было надлежащим образом упорядочено и представляло собой несистематизированный массив нормативных правовых актов как федерального, так и регионального уровней. При этом наряду с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (далее – КоАП РСФСР), к числу источников норм об административной ответственности относились многочисленные отраслевые законы и подзаконные нормативные правовые акты. Такое многообра-

зие источников правового регулирования административно-деликтных отношений было обусловлено отсутствием жесткой законодательной регламентации их правовых форм, развитием института административной ответственности юридических лиц, формировавшимся вне рамок КоАП РСФСР, а также высокой активностью правотворческой деятельности субъектов РФ в этой области [2].

В результате к концу 90-х годов прошлого столетия только на федеральном уровне помимо КоАП РСФСР административная ответственность была регламентирована более чем 150 нормативными правовыми актами, которые характеризовались полным отсутствием или недостаточной проработкой материальных и процессуальных правил назначения административно-правовых санкций, не предполагали единого подхода к применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и отличались недопустимо высокой степенью субъективности, подразумевающей произвольное усмотрение должностных лиц при реализации возложенных на них административно-юрисдикционных полномочий [1].

Для решения этой проблемы в ст. 1.1 КоАП РФ впервые была принята давно ожидаемая и, как показало время, довольно удачная попытка четкого определения системы административно-деликтного законодательства, состоящей из двух уровней правового регулирования (федеральный и уровень субъектов РФ) и двух видов нормативных правовых источников (на федеральном уровне – КоАП РФ, на уровне субъектов – законы, принимаемые этими субъектами в соответствии с КоАП РФ).

По прошествии 17 лет со дня вступления в силу КоАП РФ назрела объективная необходимость научного осмысления и анализа сложившейся за эти годы практики его применения, а также критической оценки эффективности его норм. За указанный период в КоАП РФ было внесено более 4800 изменений посредством более 655 федеральных законов.

В марте 2019 г. председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым было дано распоряжение подготовить концепцию нового КоАП РФ (далее – Концепция КоАП РФ или Концепция). 10 июня 2019 г. проект Концепции опубликовали для обсуждения на официальном сайте Правительства РФ. 30 января 2020 г. Минюстом России были представлены проекты федеральных законов «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [3], публичное обсуждение которых завершилось 27 февраля 2020 г. В мае 2020 г. проекты названных федеральных законов планируется внести в Правительство Российской Федерации.

Принимая во внимание, что в силу широты сферы правового регулирования общественных отношений административное законодательство, вообще, и законодательство об административных правонарушениях, в частности, в большей степени, чем какое-либо другое подвержено изменениям, в то же время считаем, что их несистемный характер приводит к

нарушению единства правового регулирования. Именно поэтому, как справедливо указали разработчики Концепции нового КоАП РФ, ключевая идея совершенствования института административной ответственности должна заключаться в его трансформации из преимущественно карательно-фискального института в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, когда принудительно-профилактические меры не оказали должного воздействия [5].

В контексте предполагаемой реформы важно отметить, что по данным ФССП России более 18 млн. исполнительных производств, возбужденных в рамках исполнения постановлений о назначении административных наказаний, остаются неисполненными, при этом общее количество исполнительных производств, находившихся на исполнении в 2019 г., достигло 102,9 млн. С учетом того, что у каждого судебного пристава-исполнителя на исполнении, в среднем, находилось 4,3 тыс. исполнительных производств, а это в 16,3 раза превышает норму нагрузки, установленную постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации и Минюста России от 15 августа 2002 г. № 60/1 «Об утверждении норм нагрузки судебных приставов» [4], можно сказать, что арсенал средств принудительного воздействия на лиц, совершивших административные правонарушения, в нашем государстве является не эффективным, так как в случаях отказа от добровольного исполнения постановления о назначении наиболее часто встречающегося вида административного наказания ничем не гарантирована его неотвратимость и, кроме этого, создается не оправданная нагрузка на правоприменительные органы. Существующее правовое регулирование административной ответственности ведет к тому, что государство не только не обеспечивает достижение целей превенции административных правонарушений, но и вынуждает значительное количество государственных органов и представляющих их должностных лиц, вовлеченных в административно-юрисдикционную деятельность, работать без гарантированного достижения предполагаемого результата правоприменения.

Иными словами, на современном этапе развития административно-деликтных правоотношений реформирование законодательства об административных правонарушениях, прежде всего, должно быть обусловлено преобразованиями в сфере контрольно-надзорной деятельности. Такие преобразования должны предполагать более активное использование административно-предупредительных мер принудительного характера, а меры административной ответственности следует использовать в случае их недостаточной эффективности. Административное наказание пора перестать воспринимать как главную цель принудительного воздействия. Значительно более важным результатом правоприменения, на наш взгляд, является устранение негативных тенденций, связанных с недостатками правового регулирования в той или иной сфере государственного управления, создающих усло-

вия для совершения правонарушений, а также издержек механизма осуществления государственного контроля. Только после решения названных задач привлечение к административной ответственности будет оправданным и неизбежным. Ведь еще в римском праве был сформулирован постулат, что «умный законодатель постарается не допустить совершения правонарушения, чтобы потом не быть вынужденным наказывать за него».

Полагаем, что реализация указанной ключевой идеи реформирования законодательства должна отразиться на количестве и видах административно наказуемых деяний, строгости санкций, предусмотренных за их совершение, компетенции субъектов административной юрисдикции, а также порядке и правилах производства по делам об административных правонарушениях, что в свою очередь позволит создать условия для эффективного противодействия административной деликтности в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Адушкин Ю.С. Новый КоАП Российской Федерации – все ли учтено на стадии доработки? // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 39.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: БЕК, – 1996. – С. 46.
3. Законопроекты, направленные на совершенствование законодательства об административных правонарушениях // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL : <https://minjust.ru/ru/novosti/razrobotany-zakonoproekty-napravlennye-na-sovershenstvovanie-zakonodatelstva-ob>.
4. Итоговый доклад о результатах деятельности Федеральной службы судебных приставов в 2019 г. // Официальный сайт Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации. – URL : <http://fssprus.ru/2680712/>.
5. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС Консультант Плюс.