

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ*

*В.Г. ТАТАРЯН, доктор юридических наук, профессор, начальник кафедры
Академии экономической безопасности МВД России,
В.А. КРУГЛОВ, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры экономического
права Минского института управления*

В статье на основании проведенных исследований рассматриваются некоторые проблемы законодательства об административной ответственности Российской Федерации и Республики Беларусь, определяются пути их решения. Положительно оценивается деятельность белорусского законодателя, осуществившего отдельную кодификацию материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях. Предлагаются конкретные направления научных исследований. Отмечается, что законодательство об административной ответственности преодолело второй этап своего кардинального реформирования и в целом стало отвечать требованиям действующих конституций в этих государствах, нормам и принципам международного права, ставящих во главу угла приоритет обеспечения защиты прав и свобод человека в правовом демократическом обществе. Вместе с тем теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные проблемы законодательства об административной ответственности продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и требуют своего дальнейшего разрешения.

Законодательство об административной ответственности вышло на новый этап своего развития. В России осуществлена его вторая кодификация, в Беларуси – отдельная кодификация материальных и процессуально-исполнительных норм, которая позволила привести значительный нормативный массив законодательства в соответствие с современными социально-экономическими реалиями этих государств.

Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) вступил в силу 1 июля 2002 года [1]. Новые Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП Беларуси) и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПИКоАП Беларуси) введены в действие с 1 марта 2007 года.

Сохраняя преемственность с ранее действовавшими кодексами, законодательство об административной ответственности как в России, так и в Беларуси существенно обновлено. Более детально урегулирован административно-деликтный процесс.

Внесенные поправки, возникшие трудности в их применении породили немало проблем теоретического и практического порядка. Не претендуя на исчерпывающее их освещение в рамках настоящей статьи, попытаемся обозначить наиболее крупные проблемы, связанные с законодательством об административной ответственности и его реализацией, и обозначить свое видение их разрешения.

Вначале анализа позволим сделать несколько предварительных замечаний. Во-первых, законодательство об административной ответственности представляет собой сложное правовое образование. Оно объединяет нормативные правовые акты, содержащие материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях.

Не менее сложным представляется и механизм реализации данного законодательства, охватывающий множество правоприменительных действий значительного числа государственных органов и их должностных лиц.

Во-вторых, попытки решать проблемы повышения эффективности защиты общественных

* Статья поступила в редакцию 28 января 2009 года.

отношений путем локальных мероприятий, как показал весь предшествующий опыт, не могут дать удовлетворительного результата. Только комплексный подход к их решению открывает возможности оптимизации законодательства об административной ответственности и его применения.

Наиболее важными проблемами законодательства об административной ответственности являются теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные.

Далее, с учетом накопленного опыта научных исследований, попытаемся обозначить некоторые из этих проблем и предложить свои авторские варианты их решения.

Теоретический аспект проблемы связан, прежде всего, с научной оценкой указанных кодексов, их содержанием и новеллами.

Вторая кодификация законодательства об административной ответственности, проведенная в России и Беларуси, как впрочем и в других государствах – участниках СНГ, лишь подтвердила устойчивость этой группы правовых норм, образующих самостоятельные отрасли права – административно-деликтное право и административно-деликтное процессуальное право. В Беларуси еще и административно-деликтное исполнительное право [2].

Однако констатации отраслевой самостоятельности материальных, процессуальных и исполнительных норм явно недостаточно для выявления места и роли этих отраслей права в правовой системе государства, раскрытия их структуры и составляющих элементов.

Актуальность подобных исследований обусловлена дефицитом научных знаний о содержании и структуре административно-деликтного права, административно-деликтного процессуального права и административно-деликтного исполнительного права, о данных отраслях права и путях решения возникших научных, законодательских и правоприменительных проблем.

Необходима дальнейшая разработка этих проблем, позволяющая отразить новое качество норм об административной ответственности, их адекватность потребностям юрисдикционной защиты существующих общественных отношений.

Прежде всего, важно выработать отношение к характеру правовых норм, составляющих эти отрасли права. Новый КоАП РФ, так же как и КоАП РСФСР, является комплексным нормативным актом, объединившим в себе материальные, процессуальные и исполнительные нормы об административных правонарушениях. Отметим, что идея раздельной кодификации материальных и процессуально-исполнительных норм об административной ответственности, как это произошло в Беларуси, не получила должной поддержки российского законодателя.

Однако, если при осуществлении в Российской Федерации первой кодификации законодательства об административной ответственности такая позиция имела свое объяснение (небольшой объем процессуальных норм, недостаточная научная проработка порядка реализации административной ответственности и др.), то к моменту разработки нового КоАП РФ весомость этих аргументов утратила, на наш взгляд, свою значимость.

Принятие КоАП РФ вместе с тем не сняло, как полагают отдельные авторы, проблемы раздельной кодификации материальных, процессуальных и исполнительных норм об административной ответственности.

Применение материальных норм об административной ответственности осуществляется в рамках соответствующего вида юридического процесса (а не производства, поскольку это внутривидовая категория юридического процесса). Исходя из требований системности законодательства, можно сделать вывод о том, что формой реализации административно-деликтного права является административно-деликтный процесс.

Нами не разделяются «широко-узкие» трактовки административного процесса. Юридический процесс – это не абстракция, а строгая нормативная категория, которая обслуживает реализацию норм об юридической ответственности (уголовную, административную, гражданско-правовую). Именно эта роль должна лежать в основе структуризации законодательства об административной ответственности (Уголовный кодекс – Уголовно-процессуальный кодекс – Уголовно-исполнительный кодекс, Административно-деликтный кодекс – Административно-деликтный процессуальный кодекс – Административно-деликтный исполнительный кодекс, Гражданский кодекс – Гражданский процессуальный кодекс – Гражданский исполнительный кодекс [3].

Не составляет исключения и административно-деликтный процесс, который отвечает всем требованиям юридического процесса как сложного правового образования (обслуживание материальных норм об ответственности, определенность процессуальных действий, их группировка в стадиях, установленный законом круг участников и их процессуальный статус и др.). Именно в этом качестве он закреплен в новом КоАП РФ и ПИКоАП Беларуси. Однако, к нашему глубокому сожалению, наименование четвертого раздела КоАП РФ осталось прежним – «Производство по делам об административных правонарушениях», а в Беларуси данный процесс именован как «административный процесс», что противоречит содержанию данного понятия, трактуемого в научных работах.

В связи с этим было бы, на наш взгляд, желательным усилия процессуалистов направить

на разработку в Российской Федерации самостоятельных кодексов, регулирующих административно-деликтные процессуальные и исполнительные отношения. В Беларуси уже существуют все реальные возможности для разработки и принятия Административно-деликтного исполнительного кодекса. Это отвечало бы принципу системности деликтного законодательства, способствовало бы упорядочению административно-юрисдикционной деятельности многочисленных государственных органов и их должностных лиц, повышению законности в административно-деликтном и в административно-деликтном исполнительном процессах [4].

Прецедент такого нормативного решения уже имеется. В Беларуси действует Процессуально-исполнительный кодекс об административных правонарушениях, есть заслуживающие внимания законодателя соответствующие авторские проекты, которые могли бы стать основой для проекта Административно-деликтного процессуального кодекса Российской Федерации.

Один из авторов настоящей статьи – профессор В.Г. Татарян, занимаясь данной проблемой с начала 90-х годов, первые варианты своих авторских альтернативных проектов Административно-деликтного кодекса Республики Казахстан и Административно-деликтного процессуального кодекса Республики Казахстан опубликовал еще в 1997 года. Этой же проблеме, но только уже на уровне подготовки проектов модельных одноименных кодексов для государств-участников Содружества Независимых Государств, была посвящена его монография [5]. В ней обосновывается целесообразность разработки доктринальной концепции раздельной кодификации материально-правовых и процессуальных норм об административной ответственности в странах СНГ [6].

Не менее важным представляется исследование внутренней структуры административно-деликтного права, административно-деликтного процессуального права и административно-деликтного исполнительного права, позволяющее глубже проникнуть в содержание норм об административной ответственности, дать научную характеристику составляющих их институтов. На этом уровне исследования в правовой науке сделаны лишь первые шаги, причем такие попытки осуществлены на прежней нормативной основе.

Следует также заметить, что внимание исследователей, в основном, уделялось разработке материально-правовых норм об административной ответственности, в меньшей степени исследовались процессуальные и исполнительные нормы.

Несомненный научный и практический интерес представляют новые институты административно-деликтного права (административная ответственность юридических лиц, административное расследование и др.).

Но внимание исследователей не должно ограничиваться только характеристикой отдельных групп норм об административных правонарушениях. Важнее представляется их структуризация, ориентированная на выделение наиболее значимых правовых образований – основных институтов, институтов, составляющих несущую конструкцию административно-деликтного права.

Научные проблемы рассматриваемых отраслей права предполагают исследование их пограничных сфер с другими отраслями права, прежде всего, гражданского, уголовного права, гражданского, уголовного процесса, уголовно-исполнительного права, гражданского исполнительного права.

Наиболее важна проблема взаимодействия законодательства об административной ответственности и законодательства об уголовной ответственности, сферы регулирования которых тесно связаны между собой. Здесь нам представляется весьма актуальным выделить два главных направления исследования этой проблемы.

Первое направление состоит в дальнейшей научной разработке вопросов криминализации и декриминализации общественно опасных деяний.

Развитие демократии, либерализация уголовного законодательства диктуют сужение уголовных репрессий, повышение роли административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Но это не означает «одностороннего движения» в законодательной оценке противоправных деяний. Процессы криминализации и декриминализации тесно связаны между собой, они отражают реальные потребности надежной защиты законных интересов от общественно опасных деяний. Степень той или иной угрозы может не только понижаться, но и повышаться. Следствием этого является установление уголовной ответственности за новые составы преступлений.

С принятием новых КоАП число административных правонарушений существенно возросло. И дело состоит не столько в количественном их росте, сколько в правовой оценке смежных составов преступлений и административных правонарушений, которая вызывает порой значительные трудности у правоприменителей.

Поскольку единого критерия, кроме общественной опасности, разграничения противоправных деяний в УК и КоАП нет, необходимо, с учетом нарабатанной практики, обосновать как общие подходы к правовой оценке смежных противоправных деяний, так и конкретные рекомендации по разграничению определенных смежных составов преступлений и административных правонарушений.

Разработка указанных проблем, на основе новых КоАП, будет способствовать развитию науки административно-деликтного права, являющейся теоретическим фундаментом для совершенство-

вания законодательства об административной ответственности и практики его применения.

Следующий, нормативный, аспект исследуемой нами проблемы предполагает оценку как самих норм КоАП, так и эффективности их применения. Новый закон должен вписываться в действующую систему правовых координат, адекватно отражать потребности административно-юрисдикционной защиты общественных отношений, пройти «обкатку» в правоприменительной практике. С учетом этого попытаемся обозначить наиболее существенные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности.

Оптимальной, как уже указывалось выше, является раздельная кодификация законодательства об административной ответственности.

КоАП РФ, по нашему твердому убеждению, должен по аналогии с УК РФ содержать только материально-правовые нормы об административной ответственности. Нормативная материя 3-5-х разделов действующего КоАП РФ должна составить основу самостоятельных процессуального и исполнительного кодексов об административных правонарушениях или, как это сделано в Беларуси – Процессуально-исполнительного кодекса об административных правонарушениях (Административно-деликтного процессуально-исполнительного кодекса). Это, на наш взгляд, позволит более детально урегулировать административно-юрисдикционный процесс, повысить гарантии соблюдения законных прав участников данного процесса, а также, что немаловажно, будет соответствовать системности построения современного российского деликтного законодательства.

Необходимо пересмотреть нынешнюю систему административных наказаний (взысканий). Действующий КоАП РФ по существу воспроизвел прежнюю систему административных взысканий, исключив лишь исправительные работы (в Беларуси этот вид взыскания остался, хотя ни за одно административное правонарушение он не предусмотрен), что было обусловлено необходимостью соблюдения Россией международно-правовых договоров. Эта система в настоящее время дополнена только одним видом административного наказания – дисквалификацией (в Беларуси этот вид взыскания не предусмотрен). Действующая система административных наказаний ориентирована, в основном, на физических лиц – граждан.

Но КоАП РФ вместе с тем устанавливает административную ответственность и юридических лиц. Думается, что есть резон дополнить рассматриваемую систему и специфическими мерами административного наказания этих субъектов правонарушений, в том числе аннулированием (лишением) лицензий, специальных разрешений, квалификационного аттестата (свидетельства

или приостановление ее (его) действия на определенный вид деятельности либо совершение определенных действий), что будет способствовать превенции административных правонарушений юридических лиц. Именно такое нормативное решение (ст. 45) осуществлено в новом КоАП Республики Казахстан [7].

В новом КоАП Беларуси также имеются административные взыскания, не имеющие аналогов в российском КоАП. К ним, например, можно отнести взыскание стоимости предмета административного правонарушения.

Новые Кодексы Российской Федерации и Республики Беларусь не лишены недостатков, противоречий, пробелов. Но такие недостатки лежат на поверхности, поэтому важно до законодателя предложения по их устранению. Такая работа по совершенствованию КоАП уже осуществляется, в ходе ее корректируется редакция действующих норм, вносятся новые правовые установления.

Однако, отдельные уточнения все же не затрагивают глубинных пластов процесса совершенствования законодательства об административной ответственности.

Как известно, в КоАП РФ (КоАП и ПИКоАП Беларуси) имеется немало отсылочных норм, что ставит правоприменителя в весьма затруднительное положение. По нашему мнению, данный пробел весьма несложно устранить на законодательном уровне в процессе внесения изменений и дополнений в КоАП РФ (КоАП и ПИКоАП Беларуси).

«О степени развития науки можно судить по тому, насколько широко она включена в качестве предмета изучения в высших учебных заведениях, чего, к сожалению, нельзя сказать об административном законодательстве», – справедливо указывает Л.Л. Попов [8, с.101].

Как показали проведенные исследования объема учебного времени, выделяемого для изучения законодательства об административной ответственности в рамках дисциплины административного права, явно недостаточно для того, чтобы студенты после изучения этого блока тем могли самостоятельно, грамотно провести расследование и составить протокол об административном правонарушении. Особенно это касается приобретения навыков.

На основании исследований пришли к выводу, что в учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования, не придается должного значения преподаванию и изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях, выпускники не готовы самостоятельно на уровне навыков и умений проводить разбирательства по этим правонарушениям.

На наш взгляд, в учебные рабочие планы Академии экономической безопасности МВД России и Академии МВД Республики Беларусь необходимо ввести специальные курсы по изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административной ответственности. По мнению опрошенных преподавателей данных вузов, это позволило бы на надлежащем уровне выработать у курсантов умения и навыки оформления процессуальных документов при расследовании дел об административных правонарушениях.

Полагаем целесообразным во всех учебных учреждениях, обеспечивающих получение высшего и среднего специального юридического образования, ввести отдельные учебные дисциплины по изучению материальных и процессуально-исполнительных норм об административных правонарушениях.

В заключении отметим, что законодательство об административной ответственности Российской Федерации и Республики Беларусь, наконец-то, преодолело второй этап своего кардинального реформирования.

Основной его итог – законодательство об административной ответственности, в целом, стало отвечать требованиям действующих конституций наших государств, нормам и принципам международного права, ставящих во главу угла приоритет обеспечения защиты прав и свобод человека в правовом демократическом обществе. Вместе с тем, теоретические, нормативные, правоприменительные и учебные проблемы законодательства об административной ответственности продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и требуют своего дальнейшего разрешения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М. : ТК Велби, Проспект, 2007.
2. Круглов, В.А. Три отрасли права – три составные части норм об административных правонарушениях / В.А. Круглов. – М. : Изд-во деловой и учебной лит-ры, 2007.
3. Круглов, В.А. Гражданское исполнительное право как самостоятельная отрасль права / В.А. Круглов // Юридический журнал. – 2007. – №1(9). – С. 25–28.
4. Круглов, В.А. Административно-деликтное исполнительное право Республики Беларусь / В.А. Круглов. – Минск : Амалфея, 2008.
5. Татарян, В.Г. Административно-деликтное законодательство государств-участников Содружества Независимых Государств : проблемы теории и законодательного регулирования / В.Г. Татарян. – Астана, 2000
6. Татарян, В.Г. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства государств – участников Содружества Независимых Государств : сравнительно-правовое исследование : монография / В.Г. Татарян. – Изд. 2-е, измен. и доп. – М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2007.
7. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. – Алматы : Юрист, 2007.
8. Попов, Л.Л. Административно-деликтное право и процесс : теория и практика : монография / Л.Л. Попов, В.А. Круглов. – Минск : МИУ, 2006. – 340 с. // Юридический журнал. – 2006 – №4. – С. 99–101.