



**ВИКТОР ЕГОРОВИЧ  
СЕВРЮГИН** —  
доктор юридических наук,  
профессор, действительный  
член Российской Академии  
экономики, финансов и права,  
декан факультета  
государствоведения,  
заведующий кафедрой  
административного  
и финансового права

УДК 342



**ВАЛЕРИЙ ФИЛИППОВИЧ  
АНИСИМОВ** —  
заместитель председателя  
президиума коллегии  
адвокатов  
Ханты-Мансийского  
автономного округа

## **О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ НОВОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

*АННОТАЦИЯ. В статье раскрывается концепция нового Кодекса РФ об административных правонарушениях. При этом акцент делается на ряд новшеств, предложенных разработчиками в проект нового административного закона о проступках.*

*The article reveals the conception of the new Administrative Offence Code of RF. Besides, a number of novelties is underlined. These novelties are suggested to the project of new administrative misdemeanour law.*

Конституция РФ отнесла административное и административно-процессуальное законодательство к предметам совместного ведения России и ее субъектов. В соответствии с этим важным конституционным положением в ряде субъектов РФ, в том числе в Тюменской области разработан проект Кодекса Тюменской области об административных правонарушениях.

Поручением Президента Российской Федерации с осени 1994 года рабочей группой специалистов и ученых Министерства юстиции и МВД РФ началась работа над проектом нового Кодекса РФ об административных проступках. В эту группу в качестве экспертов вошли представители Администрации Президента, Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Института государства и права РАН, института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ученые-правоведы аппарата Государственной Думы РФ, и ряда регионов.

Разработано два альтернативных проекта Федерального Кодекса. Один из них представлен в качестве инициативного авторского проекта в комитет по законодательству и судебно-правовой реформе (пятой) Государствен-

ной Думы и в Тюменскую областную Думу. При разработке Кодекса были учтены разработки федерального законодателя в этой области.

Предлагаемый проект Кодекса Российской Федерации об административных проступках основывается на идеях построения гражданского общества в нашей стране, права частной собственности и развития рыночных отношений, требующих цивилизованного юридического оформления. При этом в проекте учтены приоритеты и пределы административно-правового регулирования, обеспечивающие преемственность административного законодательства о проступках и теории административного права. Эти идеи предопределили логику и характер предлагаемых преобразований системы и структуры отраслевых административно-деликтных норм.

Действующий Кодекс РСФСР об административных правонарушениях является кодексом старой и уже отжившей тоталитарной системы, где вмешательство государства во все сферы общественного бытия, прав и свобод личности стало нормой. Действовал правовой принцип "развитого" социализма: "запрещено все, что не разрешено законом". Отсюда тотальное принуждение, запреты, карательные санкции как основной способ решения продовольственной, хозяйственной, жилищной, энергетической и других проблем, что часто выходило за пределы функций и возможностей собственного права. И как результат — значительное количество надуманных административно-правовых запретов.

Основной недостаток действующего административного законодательства о проступках — его несовременность, явное несоответствие глубинным процессам, происходящим в стране, связанным с экономическими и социально-политическими преобразованиями, отсутствием ориентации на перспективы развития гражданского общества. Нарождающимся в России новым рыночным отношениям нужны новые, в основном, имущественные, восстановительные, а не карательные административно-правовые санкции. Возникла настоятельная необходимость в пересмотре концепции Кодекса, уменьшении числа запретов, ориентации его на возможность разрешения правового спора путем усмотрений, дозволений.

Основные черты, характеризующие концепцию предлагаемого проекта административного Закона о проступках, сводятся к следующему.

Во-первых, данный Закон является комплексным административно-правовым актом. Предметом его правового регулирования служат общественные отношения в сфере государственного управления, направленные на административно-правовую охрану исполнительной власти в целом. В силу этого предлагаемый проект качественно отличается от ныне действующего кодекса, объединившего в себе более 500 правовых актов преимущественно ведомственного, отраслевого и межотраслевого характера.

Во-вторых, генеральной линией предлагаемого Закона, пронизывающей все его положения, является идея необходимости научно обоснованного сочетания интересов личности, общества и государства.

В-третьих, подобное сочетание интересов обеспечивается в проекте наличием специфического метода административно-правового регулирования, объединяющего многовариантную систему воздействия на физических и юридических лиц (наличием не только запретов, но и дозволений, возможности выбрать вариант должного поведения) и мерами административно-правового воздействия за совершенные виновные деяния, санкции которых дифференцированы в зависимости от их общественной вредности, личности правонарушителя, характера и размера причиненного ущерба.

В-четвертых, нормы проекта отражают механизм исполнения административно-правовых предписаний. Данный механизм предполагает систему

экономически стимулирующих, профилактических мер и мер административно-правового воздействия на правонарушителей. Сочетание таких мер позволит в комплексе реально учитывать экономические интересы субъектов, основанные на формируемых рыночных отношениях со строгой административной ответственностью за допущенные нарушения правовых предписаний.

В-пятых, одним из центральных положений проекта Закона является научно-практическое обоснование классификации административных проступков по признакам их состава, что позволяет уточнить и упорядочить их последующую квалификацию в законе.

В-шестых, настоящий проект является основным базовым правовым актом в системе административно-деликтных актов. Это означает, что все положения относительно административно-правовой охраны общественных отношений в сфере исполнительной власти государства, содержащиеся в других отраслевых нормативных актах уголовного, гражданского, экологического, хозяйственного и т. п. законодательства, должны соответствовать данному административному закону о проступках. Любые противоречия в этой части, встречающиеся в действующем отраслевом законодательстве, являются нарушением данного головного закона и нуждаются в безотлагательном устранении.

Структурная часть проекта Закона о проступках закрепляет приоритеты ценностей и интересов, подлежащих административно-правовой охране. Прежде всего это здоровье человека, его права и свободы, а затем уже - экология, нравственность и культура, собственность, хозяйство, правосудие, общественный порядок и безопасность, установленный порядок управления.

В отличие от действующего административного законодательства о проступках главы и статьи Особенной части проекта сгруппированы по единому объективному критерию. Проведенные автором теоретико-правовые исследования данной проблемы показали, что использование законодателем при конструировании норм Особенной части действующего Кодекса двойного критерия (и объектового, и отраслевого) не оправдано ни с теоретических, ни с практических позиций, поскольку не позволяет большое количество разнородных административно-деликтных норм привести в заданную систему.

По структуре Особенная часть проекта Кодекса состоит из десяти самостоятельных глав.

**Глава 1** "Проступки против здоровья человека" состоит из 12 статей.

Место данной главы и ее название, имеющееся в действующем Кодексе, в целом сохранено. Тем самым признано, что интересы конкретного человека в системе приоритетов ценностей стоят выше государственных и общественных интересов и полностью соответствуют требованиям Конституции Российской Федерации. В этом, в частности, проявляется гуманистическая сущность настоящего проекта. В то же время содержательная часть данной главы уточнена и расширена за счет включения в нее новых норм, например, "незаконное врачевание" (ст. 2), "незаконное обращение с радиоактивными, сильнодействующими и ядовитыми веществами" (ст. 8) и др.

**Глава 2** "Проступки против прав и свобод граждан" является новой для административного законодательства России. Ее включение в проект Кодекса обусловлено необходимостью укрепления механизма административно-правовой защиты субъективных прав, свобод и интересов граждан. Правовой основой данной главы стали нормы Основного Закона Российской Федерации и формируемого текущего конституционного законодательства. Включение механизма административно-правовой защиты в

систему правовых гарантий усиливает защищенность прав и законных интересов человека и гражданина от мощи государства и его бюрократического аппарата.

**Глава 3** "Проступки против экологии" является также новой в практике административного законодательства Российской Федерации. Ее появление в проекте Кодекса вызвано особой необходимостью защиты среды обитания человека. В данной главе сформулирован целый ряд новых норм об ответственности как физических, так и юридических лиц за проступки против окружающей природной среды, в том числе и среды обитания человека как объекта живой природы, вытекающих из Закона Российской Федерации "Об охране окружающей природной среды". В отличие от главы 7 действующего Кодекса, содержащей нормы, основанные лишь на отраслевом природоохранительном законодательстве (по принципу охраны отдельных природных объектов), в предлагаемом проекте формулировка административно-правовых норм содержит новые экологические требования к работе источников вредного воздействия на окружающую природную среду, функционирующих на всей территории хозяйственного пространства. При этом особое внимание уделено охране здоровья человека, защите его экологического благополучия. Поэтому не случайно в ряде норм человек рассматривается и как субъект воздействия на окружающую природную среду, несущий административную ответственность за вред, причиненный природной среде, и как объект такого воздействия, имеющий право требовать ограничения или прекращения вредного воздействия на окружающую среду его обитания и возмещения соответствующих потерь, нанесенных его здоровью, либо причиненного реального ущерба.

**Глава 4** "Проступки против нравственности и культуры" появилась в предлагаемом проекте по причине острой необходимости правовой защиты нравственной и культурной среды обитания человека, составляющих основу формирования гражданского общества. Включение механизма административно-правовой защиты нравственности, культуры способствует цивилизованному развитию личности, сохранению самобытности всех народов России, созданию и сохранению культурных ценностей. По этой причине в проект кодекса впервые включены нормы об административной ответственности за "распространение порнографии" (ст. 50), "сутенерство" (ст. 51), "пропаганду насилия и жестокости" (ст. 54), "разжигание национальной розни" (ст. 55), "надругательство над могилой" (ст. 56).

**Глава 6** "Хозяйственные проступки" — новая для действующего административного законодательства. Впервые в предлагаемой главе аккумулируются более разнообразные формы административно-правовой защиты предпринимательских хозяйственных отношений. В действующем Кодексе их регламентация необоснованно раздута и рассредоточена по различным главам, исходя из не оправдавшего себя на практике отраслевого подхода к их группировке. Это обусловлено тем, что с принятием нового Гражданского кодекса Российской Федерации, определившего экономический механизм перехода к рынку, идея кодификации административного законодательства с ее ориентацией на социалистическую систему хозяйствования и жесткое ведомственное правовое регулирование, исчерпала себя. В современных условиях формирования новых рыночных отношений возникла необходимость в комплексном экономическом и правовом регулировании всего хозяйственного механизма с опорой на экономические, восстановительные, а не карательные санкции. Выход здесь просматривается в усилении экономических стимулов и интересов, а не только и не столько в

совершенствовании механизма административно-правовой ответственности за хозяйственные проступки (хотя это тоже очень важно и необходимо).

**Глава 5** "Проступки против собственности" является наиболее значимой и принципиальной в предлагаемом проекте. Особенность данной главы состоит в том, что в ней содержится большая группа новых административно-правовых норм, унифицировавших ответственность за различные посягательства на все виды собственности, вытекающие из нового гражданского законодательства и Конституции Российской Федерации. Поэтому в данной главе в равной мере административными проступками признаются деяния, направленные как против индивидуальной собственности (личной, частной), так и собственности коллективной (государственной, общественной, долевой). Безусловно, что в условиях формирования новых рыночных отношений в России отношения собственности так же, как и хозяйственные отношения, в основном, должен регулировать новый Гражданский кодекс Российской Федерации, поскольку в основе его правового регулирования лежат отношения собственности, закрепленные Основным Законом страны. Сегодня уже для всех очевидно, что без Гражданского кодекса невозможно восстановление на новой основе хозяйственных связей как регионов России, так и стран СНГ, немыслимы также интеграция и хотя бы минимальное единообразие правовых систем государств содружества. Но пока в полном объеме не принят новый Гражданский кодекс, в стране нет развитых рыночных отношений, остается проблема дуализма частного права. Весьма показательны, что за разделение частного права на торговое и гражданское в России выступают главным образом известные идеологи и создатели социалистического хозяйственного права. Поэтому если Государственная Дума сочтет возможным сохранить содержательную часть социалистического хозяйственного и земельного права, где нет ни проблем дуализма частного права, как, впрочем, и самого частного права, то остается реальная возможность регулирования отношений собственности, хозяйственных отношений с помощью испытанного метода социалистического строительства — метода правового принуждения.

**Глава 7** "Проступки против правосудия" является принципиально новой для административного законодательства Российской Федерации. Построение демократического правового государства в России все настоятельнее требует восстановления судебного способа защиты прав и законных интересов граждан. Первым реальным шагом в этом направлении явилось принятие законодательных актов о судебном порядке защиты прав граждан от неправомерных действий и решений должностных лиц, введение с 1991 года судей по административному и исполнительному производству в системе народных судов, а также Законов Российской Федерации о Конституционном и Арбитражном судах. Принятие данных и других актов свидетельствует о реализации конституционных норм Российской Федерации, положивших начало ликвидации беспомощности граждан перед всевластием чиновников и официальной администрации.

Выдвижение судебной работы в качестве приоритетного способа защиты субъективных прав граждан, в свою очередь, требует обеспечения надежной правовой защиты судей, прокуроров и других работников правоохранительных органов. Поэтому в данной главе впервые предложены более разнообразные формы административно-правовой защиты работников правосудия. В частности, предусмотрена ответственность за вмешательство в рассмотрение и разрешение дел о проступках (ст. 112), воспрепятствование законной деятельности прокурора (ст. 111), оскорбление участников адми-

нистративного процесса (ст. 113), заведомо ложный донос (ст. 114) и заведомо ложные показания (ст. 115).

**Глава 8** "Проступки против общественного порядка". В целом название данной главы в проекте сохранено, хотя значительно уточнено содержание составляющих ее норм. Сейчас она содержит большую группу уточненных административно-правовых норм об ответственности за посягательство собственно на общественный порядок, то есть такой порядок отношений в общественных местах, который основан как на соблюдении норм права, так и норм морали, нравственности. В соответствии с предписаниями данных норм каждый гражданин, находясь в общественном месте, обязан уважать и не нарушать права других лиц так же, как и интересы общества и государства.

**Глава 9** "Проступки против общественной безопасности" в предлагаемом проекте Кодекса являются самостоятельной главой. При их выделении авторы исходили из того, что поскольку общественные отношения, складывающиеся в сфере общественной безопасности характеризуются специфическим источником опасности, они существенно отличаются от общественных отношений в области общественного порядка и установленного порядка управления, требующего самостоятельного способа административно-правовой охраны.

В данную главу включены проступки против общественной безопасности, связанные с деятельностью людей по эксплуатации транспорта, промышленного оборудования, безопасности государства, а также по использованию предметов, веществ, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей.

В действующем Кодексе нормы, направленные на охрану общественных отношений в сфере общественной безопасности, не охватываются единым объектом, различаются терминологически и не учитывают того факта, что в их охране принимают участие разные государственные органы и должностные лица. Чем, например, можно объяснить такой факт, когда нормы, имеющие единый родовой объект административно-правовой охраны — пожарную безопасность, расположены в разных главах. Так, норма, направленная на охрану пожарной безопасности на объектах транспорта (ст. 113) помещена в главу 10 "Административные правонарушения на транспорте, в области дорожного хозяйства и связи", а норма по обеспечению выполнения правил пожарной безопасности на предприятиях, в учреждениях, организациях ... (ст. 169) — в главу 14 "Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления". Разрыв единого родового объекта административно-правовой охраны наблюдается при сравнительно-правовом и формально-логическом анализе текста норм действующего Кодекса и в области обеспечения безопасности движения автомобильного, железнодорожного, водного, воздушного транспорта (глава 10), и в сфере норм, направленных на обеспечение безопасности функционирования объектов разрешительной системы (ст.ст. 171-175 главы 14), а также обеспечения соблюдения некоторых правил пользования объектами транспорта (глава 10).

**Глава 10** "Проступки против порядка управления" в предлагаемом проекте сохранена по названию, но значительно уточнена по содержанию. Она является заключительной в тексте Особенной части.

При группировке проступков против порядка управления авторы исходили из узкого (буквального) понимания данного объекта административно-правовой охраны в отличие от широкого толкования, содержащегося в главе 14 действующего административного закона. При существующем в теории административного права широком подходе к толкованию порядка управления на практике к нормам, подлежащим кодификации, могут быть отнесены

более 90 составов проступков, помещенных в действующий Кодекс, что составляет практически половину объема его Особенной части. Соответственно доля данных проступков в общем объеме административных правонарушений возрастает на целый порядок, а уровень правонарушений против установленного порядка управления — как минимум в 8–9 раз. Однако по официальным данным Госкомстата Российской Федерации, доля административных проступков против порядка управления от общего количества зарегистрированных проступков, взятых для сравнения за последние два года, составила: 1996 год — 5,01%, 1997 год — 4,3%. В пересчете на десять тысяч населения уровень данных проступков составил соответственно: в 1996 году — 89,5%, а в 1997 году — 81,8%. Фактически по нашим подсчетам доля административных проступков против установленного порядка управления в Российской Федерации составила в 1996 году — 39,8%, а в 1997 — 36,6% от общего количества всех зарегистрированных административных правонарушений за эти годы. Действующая официальная методика расчета и учета административных проступков в России не отражает реальной ситуации в соблюдении правопорядка в сфере установленного порядка управления и требует более точного научно-теоретического и фактологического обоснования.

Отличительной чертой расположения статей предлагаемого проекта Кодекса является то, что оно осуществлено в зависимости от общественной вредности каждого из деяний, административная ответственность за которые установлена в рамках каждой отдельной главы. Так, каждая новая глава начинается с норм, устанавливающих более суровые санкции за проступки, общественная вредность которых выше, чем следующих за ним норм. Последующие административно-правовые нормы содержат соответственно и меньшую санкцию за нарушение. В обратном порядке расположены санкции статей, установленные за каждый из помещенных в главе проступков. Так, административное наказание, предусмотренное частью первой какой-либо статьи, меньше, чем наказание, которое может быть назначено за совершение деяния, предусмотренного частью второй, третьей и т.д. этой же статьи. В действующем Кодексе данный принцип вообще не применяется, что вызывает существенные затруднения в квалификации административных проступков.

В отличие от действующего законодательства об административных проступках в предлагаемом проекте Кодекса большое внимание уделено вопросам классификации административных деликтов. Теория административного права пока не выработала четкой и стройной системы классификации проступков. Нет и научно обоснованных критериев такой классификации. В то же время административные проступки весьма разнообразны и многочисленны, их дальнейшее исследование и изучение без четкой классификации не эффективно. В связи с этим в предлагаемом проекте административные проступки классифицированы по признакам их состава: родовому объекту административно-правовой охраны, объективной стороне, видам субъектов посягательства и субъективной стороне.

Взяв состав административного проступка в качестве критерия классификации, автор проекта исходил из того, что такой подход наиболее полно отвечает потребностям как административно-правовой теории о проступках, так и правоприменительной практике административно-юрисдикционных органов, ведущих борьбу с административными деликтами.

Предложенная в проекте Кодекса классификация административных проступков на законодательном уровне и, соответственно, отнесение тех или иных деяний к различным классификационным группам произведено во-первых, на основе действующего законодательства об административной ответственности за проступки, во-вторых, на основе экспертных оценок как составителя настоящего проекта, так и работников органов административной юрисдикции, судей районных и городских, в-третьих, на основе изучения и анализа правоприменительной практики органов внутренних дел и других административно-юрисдикционных органов по назначению и исполнению административного наказания за проступки.

При определении санкций конкретных статей авторы исходили из следующего правила: за умышленные административные проступки наказание должно быть установлено в полном объеме. При этом размер штрафа исчисляется в следующих пределах — на граждан от однократного до стократного размера минимальной месячной оплаты труда в Российской Федерации; на должностных лиц — от трехкратного до трехсоткратного размера минимальной оплаты труда и на юридических лиц — от ста тысяч до ста миллионов размера минимальной оплаты труда. Авторы считают целесообразным, а в современных условиях формирования рыночных отношений и оправданным, возобновление практики наложения административных штрафов на юридических лиц, существовавшей в административном законодательстве Российской Федерации до 1961 года. В новых экономических условиях жизнедеятельности хозяйствующих субъектов проблема административной ответственности юридических лиц становится все более актуальной. Сейчас практически 70% предприятий изменили форму собственности, процесс перехода и перевода средств производства в частную собственность набирает силу, поэтому появилась необходимость ввести ряд новых материальных норм и учесть особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении юридических лиц.

Цель предлагаемого новшества — включить экономический механизм защиты общественных отношений в сфере управления, материально заинтересовать юридических и физических лиц в соблюдении норм административно-деликтного права, сделать законопослушную деятельность составной частью хозяйственного процесса, непременным атрибутом прибыльности и рентабельности хозяйствующих субъектов. Одновременно со штрафными санкциями автор предлагает использовать восстановительные — возмещение причиненного ущерба либо восстановление нарушенного права. При этом предусмотрено, что суммы взыскиваемых с виновных административных штрафов перечисляются на специальные счета бюджетов субъектов Российской Федерации и местный бюджет в равной пропорции.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. М.: Контакт, 1996. 448 с.
2. Мартемьянов В. С. Хозяйственное право. Том 1. Общие положения. Курс лекций. М.: Издательство "БЕК", 1994. 312 с.
3. Севрюгин В. Е. Кодекс Российской Федерации об административных проступках. Особенная часть. (Инициативный авторский проект). Тюмень: Высшая школа МВД РСФСР, 1994. 110 с.