

Проблемы административного права и процесса современной России: состояние теории и практики законодательного регулирувания административной ответственности

В. Е. Севрюгин –

профессор-консультант кафедры административного
и финансового права Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Сравнительно-правовой анализ теории и практики действующего законодательства об административной ответственности в России показывает, что оно не соответствует ни стандартам, ни масштабам как правового государства, так и современного гражданского общества. Причин такому положению несколько:

– во-первых, до настоящего времени в России отсутствует внятная правовая доктрина. Отсюда не до конца ясной является концепция административной ответственности, ее понятийный аппарат;

– во-вторых, демократические принципы современного правового государства, закрепленные в ст. 1 Конституции Российской Федерации, не действуют в системе административно-правовых отношений, поскольку не нашли необходимой институционализации и правового действия;

– в-третьих, устаревшая доктрина административного права и процесса, так же как и концепция административной ответственности, перестала соответствовать целям и задачам публичного управления в современной теории формирования своей системы законодательства;

– в-четвертых, в науке административного права за последние полвека так и не выработано единого мнения о ключевых понятиях, сущности и правовой природе административной ответственности, как, впрочем, до настоящего времени в общей теории права нет единого понимания видов юридической ответственности. В результате наряду с научно обоснованными традиционными видами юридической ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной и гражданской) появляются, как грибы после дождя, новые

суррогатные виды юридической ответственности: таможенная, налоговая, экологическая, финансовая, бюджетная, муниципальная, конституционная, градостроительная, образовательная, регистрационная и т. п. В последнее время появилось и большое количество псевдонаучных работ и диссертаций, «научно» обосновывающих данные виды суррогатной ответственности как ответственности юридической, в то время как дробление российского законодательства на виды юридической ответственности по отраслевому признаку не соответствовало и не соответствует ни его принципам, ни общей теории юридической ответственности. Известно, что каждому виду юридической ответственности, признанной в юриспруденции, корреспондирует соответствующий вид наказания: уголовной ответственности – уголовное, административной – административное, дисциплинарной – дисциплинарное, гражданско-правовой ответственности, соответственно, материальное наказание, то есть возмещение ущерба, вреда. Желание некоторых исследователей отраслевых наук придумать, выделить или обособить иные виды юридической ответственности лишены объективных оснований;

– в-пятых, по многим сопоставимым показателям, таким как обеспечение прав и свобод человека и гражданина, создание эффективного механизма защиты прав и законных интересов гражданина от неправомερных действий (бездействия) органов и должностных лиц публичной власти, обеспечение законности в сфере публичного управления, современное законодательство об административной ответственности не отвечает требованиям и стандартам правовой государственности.

В связи с тем что цели и задачи государственного управления должны соответствовать целям и задачам правового государства, в коренном реформировании и обновлении нуждаются как базисные условия развития административного права и процесса, так и института административной ответственности.

Создание современных отраслей административного права и процесса в неразрывной связи с реформированием института административной ответственности предполагает появление новых теоретических подходов в доктринальном осмыслении целей, задач и перспектив административно-правового регулирования. И в этом плане появление нового Кодекса административного

судопроизводства Российской Федерации, обсуждение в Государственной Думе Российской Федерации проекта Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, работа над проектами Административно-процессуального кодекса Российской Федерации вселяют определенный оптимизм и свидетельствуют об усилении общегосударственных начал в правовом регулировании в экономике, административно-политической и социально-культурной сферах общественной жизни. В этом наглядно проявляется приоритет публично-правовых интересов над частными, а это уже никак не добавляет оптимизма за светлое будущее наших граждан.

В этих опасениях есть веские основания. Известно, что в последние годы стараниями федерального законодателя государственная власть все чаще прибегает к помощи административной репрессии и все меньше уделяет внимания созданию условий и стимулов правомерного поведения своих граждан, что создает напряженность в обществе и не лучшим образом сказывается на взаимодействии власти и населения. В результате гражданин ничего хорошего для себя от официальной власти не ждет и все меньше ей верит. В правовом государстве, провозглашенном ст. 1 Конституции Российской Федерации, должен действовать принцип: запреты устанавливаются только тогда, когда созданы надлежащие условия для их соблюдения. Примером может служить действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. За неполных четырнадцать лет своего существования в него внесено более трех тысяч зачастую сомнительных, противоречивых изменений и дополнений, начисто лишивших его логики и здравого смысла.

Остановлюсь лишь на кратком сравнительно-правовом анализе Общей части Кодекса Российской Федерации об административной ответственности, внесенного группой депутатов комитета Государственной Думы Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, поскольку Общая часть является одним из самых важных в концептуальном смысле разделов кодекса с точки зрения современных теоретических подходов в их понимании и толковании. В Общей части в обобщенном виде закреплены нормы важнейшего административно-правового института – института административной ответственности, а также систематизированы нормы, определяющие общие начала административной

ответственности, круг ее субъектов. Впервые в истории административного законодательства дано легальное определение административной ответственности, уточнено понятие, дополнены виды и общие правила назначения административных наказаний. Впервые в специальном административном законе административное правонарушение признается в качестве основания административной ответственности. Также впервые в отдельной норме закона сформулировано определение понятия «состав административного правонарушения».

Все эти базовые нормативные категории являются ключевыми положениями проекта и составляют доктринальные основы будущего закона в целом. Важно, что разработки разделили в проекте материальные и процессуальные административно-правовые нормы, что в полной мере соответствует требованиям п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации и позволяет приступить к разработке полноценного Административно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Принципиально важным является обоснованное разработчиками проекта положение о том, что кодекс Российской Федерации должен быть основным (базовым) и *единственным федеральным кодификационным* актом, исключающим параллельное установление административной ответственности другими федеральными законами. Данное положение не было реализовано в ныне действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, что на практике привело к декодификации норм об административной ответственности.

К сожалению, разработчики учли не все общепризнанные достижения науки административного права, в связи с чем позволю себе высказать некоторые наиболее принципиальные замечания и предложения.

1. В пункте 1 пояснительной записки разработчиками рецензируемого проекта кодекса дано обоснование *административной ответственности как самостоятельного института системы и структуры российского административного права*. Признание данного обстоятельства требует логического завершения уже в самом кодексе. *Необходимо* максимально сблизить название законопроекта с содержанием закрепляемых им материальных административно-правовых норм института административной ответственности и на-

звать закон «Кодекс Российской Федерации об административной ответственности». Предлагаемое название в большей мере отражает специфику общественных отношений, регулируемых нормами института административной ответственности, обеспечивающими *охранительную функцию* отрасли административного права в целом. Упрощение в названии проекта кодекса в ущерб профессионализму недопустимо. В свое время к нашему мнению прислушались депутаты Думы Тюменской области и приняли региональный закон под названием «Кодекс Тюменской области об административной ответственности», как, впрочем, и в некоторых других субъектах Российской Федерации. Прецедент есть.

2. Разработчиками проекта Общей части кодекса не учитывается (уже традиционно) тот факт, что «юридическое лицо» – категория гражданско-правовая. Административно-правовая концепция юридического лица в юриспруденции не разработана. Попытки вмонтировать частноправовую материю в институт публичного административного права, рассматривать юридических лиц в качестве субъектов административной ответственности по меньшей мере неуклюже, по большей – антинаучно и бесперспективно. Общеизвестно, что административное правонарушение, которое является единственным основанием административной ответственности (и это нашло отражение в законопроекте), не может быть совершено юридическим лицом, поскольку оно по своей природе не способно к сознательным волевым проявлениям. Понятие вины как психического отношения лица к совершенному им противоправному деянию и его последствиям по вполне понятным причинам не может быть применено к юридическим лицам как субъектам административной ответственности. В конечном счете это позволяет заключить, что административная ответственность юридического лица наступает при отсутствии его виновности, поскольку она в данной форме практически невозможна. В связи с изложенным выше *представляется ошибочным включение в проект кодекса ст. 24 «Административная ответственность юридических лиц».*

3. В проекте кодекса отсутствует определение понятия вины (и, соответственно, ее форм). Правда, признак вины включен во многие статьи Общей части кодекса (12, 17, 18, 22, 24). Общеизвестно, что вина является одним из важнейших признаков административного

правонарушения. Определение вины через ее формы непосредственно в законе относится к серьезным достижениям административно-правовой науки. Только виновное – умышленное или неосторожное – нарушение субъектом административной ответственности установленных правил влечет административную ответственность. Игнорирование данного положения открывает простор для объективного вменения, т. е. для привлечения к административной ответственности без учета наличия вины. Отказ разработчиков законопроекта от легального определения категории вины позволяет говорить о том, что административная ответственность физических и юридических лиц наступает при отсутствии их виновности. Но подобная ситуация, если признать ее правомерной, тем не менее не может сама по себе исключить признак виновности, включенного разработчиками кодекса в определение понятия административного правонарушения.