

ДВА ВОПРОСА КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
TWO CODIFICATION ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND TORT LEGISLATION

*Шергин Анатолий
Павлович,*

доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник ФГКУ ВНИИ МВД РФ, sherginap@bk.ru

*Shergin Anatolij
Pavlovich,*

Doctor of law, Professor, Honored Worker of Science of the RF, Chief research worker of State-owned Federal State Institution All-Russian Scientific Research Institute of the MIA RF, sherginap@bk.ru

Излагаются принципиальные вопросы, подлежащие разрешению при дальнейшем совершенствовании административно-деликтного законодательства России, в том числе касающиеся проблемы разграничения административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса (раздельная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности). Обосновывается формирование де юре и де факто самостоятельной отрасли права – административно-деликтного права.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное законодательство, административно-деликтное право, кодификация административно-деликтного законодательства.

Sets before the principal issues to be solved in the further improvement of the administrative and tort legislation of Russia, including those relating to the problem of delimitation of administrative and tort law and administrative and jurisdictional procedure (separate codification of substantive and procedural norms of administrative responsibility). Here is substantiated the formation of de jure and de facto independent branch of law – administrative and tort law.

Key words: administrative responsibility, administrative and tort legislation, administrative and tort law, codification of administrative and tort legislation.

Административные правонарушения были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. Масштабы административной деликтности, разнообразие форм ее проявлений, причиняемый вред определяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов. В этих целях государство совершенствует законодательство об административной ответственности. Осуществлена уже его вторая кодификация, КоАП РФ 2001 года сменил первенца – КоАП РСФСР 1984 года. За десять лет его действия принято более ста сорока федеральных законов, существенно изменивших содержание всех разделов кодекса. Но, думается, возможности локальных корректив исчерпаны. В настоящее время поставлена задача на основе новых реалий, анализа применения действующего КоАП РФ осуществить третью кодификацию административно-деликтного законодательства. Ее решение предполагает дальнейшую проработку фундаментальных проблем правового регулирования административной ответственности, отраслевой идентификации административно-деликтных норм, роли административно-правовых запретов в современной российской правовой системе и др. Такая научная база важна для определения концепции нового административно-деликтного законодательства, выработки соответствующих нормативных моделей. В связи с этим представляется целесообразным обратить внимание на концептуальные проблемы, связанные с будущей кодификацией административно-деликтного законодательства, оценить имеющиеся доктринальные наработки и нормотворческий опыт.

Указанные проблемы необходимо рассмотреть с позиций системного подхода. Важность данного подхода обусловлена следующим. Право в целом представляет собой сложную систему, объединяющую множество подсистем различного уровня. Из всего их многообразия следует особо выделить такие подсистемы как отрасль права, правовые семьи, охранительные (деликтные) отрасли права. Отметим также, что структура права, составляющие ее подсистемы, их соотношение не остаются неизменными, равно как и регулируемые правовыми нормами общественные отношения. Динамика этих отношений определяет возникновение новых правовых общностей (так было и с нормами об административной ответственности, которые были ранее составной частью административного права). Для решения нормотворческих задач кодификационного уровня необходимо выяснить отраслевую принадлежность соответствующей совокупности правовых норм, ее места в общей структуре российского законодательства, связи с другими правовыми общностями

(правовыми семьями, отраслями и др.). С помощью системного подхода попытаемся обосновать свое видение данных проблем.

Во-первых, об отраслевой принадлежности норм об административной ответственности. Данная совокупность представляет собой самостоятельную отрасль российского права – административно-деликтного права. Этот вывод нами обоснован ранее [9; 7], поэтому целесообразно только напомнить основные ключевые позиции.

В основе отраслевой идентификации правовых норм лежит системный подход. Отрасли права упорядочивают регулирование автономных групп общественных отношений, обеспечивают применительно к ним определенный юридический режим правового регулирования [1, 162]. Они выполняют роль несущих конструкций в механизме правового регулирования, делают его предметным и целенаправленным. Отраслевая идентификация норм позволяет определить основные составляющие системы права, обособить соответствующие блоки действующего законодательства, облегчить его применение и юридическую квалификацию дел, отыскание и толкование правовых предписаний. Обособленность норм об административной ответственности базируется на признанных теорией права критериях самостоятельности отрасли права. Данная совокупность обладает своим предметом, методом правового регулирования, имеет свою обособленную нормативную базу.

Определяющим для формирования соответствующей отрасли права является наличие своего предмета правового регулирования.

Причем предмет – главное неправовое основание для обособления отрасли права [1, 170]. Право лишь отражает какие-то общественные потребности. Наличие административной деликтности как серьезной деструктивной системы обуславливает необходимость в защитной реакции государства, которая прежде всего выражается в установлении юридической ответственности за совершение административных правонарушений. Отношения, возникающие по поводу этих правонарушений, являются ничем иным как отношениями административной ответственности, которые получили в литературе название «административно-деликтных правоотношений» [2; 3], давших наименование соответствующей отрасли права. Следует подчеркнуть, что юридическим фактом, влекущим их возникновение, изменение и прекращение, является совершение административного правонарушения. Причем каждый из этих юридических фактов предельно детализирован в нормах Особенной части КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, и установление в действиях

лица признаков конкретного правонарушения является одной из основных обязанностей субъектов административной юрисдикции. Таким образом, предметом рассматриваемой отрасли права являются административно-деликтные отношения, в рамках которых реализуется административная ответственность. Данные отношения по своему содержанию и направленности наиболее близки к уголовно-правовым отношениям. Об этом свидетельствует схожесть основных институтов административно-деликтного и уголовного права, наличие значительного числа смежных составов административных правонарушений и преступлений в Особенных частях КоАП РФ и УК РФ (около ста составов). Такое обширное общее поле защиты посредством норм административно-деликтного и уголовного права – объективная реальность, позволяющая сделать вывод о том, что административно-деликтное право является составной частью семьи охранительного (деликтного) российского права. Данный вывод важен для сближения содержания КоАП РФ (точнее Административно-деликтного кодекса РФ) и УК РФ, проработки оптимальных моделей их интеграции.

Рассматриваемую отрасль права характеризует и присущий ей особый метод правового регулирования, т. е. совокупность правовых приемов воздействия на общественные отношения. Отраслевой метод зависит, прежде всего, от сочетания запретительного, обязывающего и дозволительного способов правового регулирования [1, 178]. Для административно-деликтного права доминирующим является первый из них. Именно запрет путем императивного определения законодателем опасных для общества деяний и угрозы применения административного наказания в случаях их совершения определяет суть метода регулирования административно-деликтного права.

Административно-деликтное право имеет не только свой предмет и метод правового регулирования, но и соответствующую организацию нормативного материала. В процессе развития права его структурные подразделения не остаются неизменными. На формирование отрасли права значительное влияние оказывают уровень зрелости, способ закрепления обособленной группы норм. Качественный скачок в организации норм об административной ответственности в виде кодексов союзных республик об административных правонарушениях в 1984-1985 годах завершил по существу нормативное оформление административно-деликтного права. Следует особо подчеркнуть, что КоАП РФ 2001 года демонстрирует новый уровень организации норм об административной ответственности, отражает потребность юрисдикционной защиты общественных отношений современной России, ставшей на

путь строительства правового демократического государства. Действующий КоАП РФ содержит не только нормы об административной ответственности, но и принципы, цементирующие единство всех норм административно-деликтного права (принцип презумпции невиновности, равенства перед законом и др.). Именно такая высокая степень организации этих норм позволяет делать вывод о самостоятельности, «суверенности» данной отрасли российского права.

Таким образом, административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права, осуществляющая материально-правовое регулирование административной ответственности. Это положение следует особо подчеркнуть. Для определения направления будущих кодификационных работ важно, каков будет основной их вектор. Сохранится ли существующая смешанная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности, либо пробьет дорогу идея их отдельной кодификации. Данные нормы определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, и административные наказания за их совершение. Административно-деликтное право является средством противодействия административной деликтности и входит в семью охранительного (деликтного) российского права. Именно эта концептуальная позиция должна, по нашему мнению, найти отражение в будущем проекте Административно-деликтного кодекса РФ. Разумеется, должна сохраниться преемственность с действующим законодательством об административной ответственности (нормами первых двух разделов КоАП РФ). Но это не означает косметической их переработки. Нужна серьезная аналитическая работа, тщательная ревизия действующих материально-правовых норм, изучение практики судей и других субъектов административной юрисдикции. При этом особое значение следует уделить обоснованности административно-правовых запретов, что определяет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение». Такой перевод социального в юридическое получил наименование административной деликтолизации [8, 41-45]. Административная деликтолизация является тем инструментом, с помощью которого государство реализует свою политику в области противодействия административной деликтности, нормативно определяя, какие деяния относятся к административным правонарушениям. При этом административная деликтолизация должна осуществляться с учетом двухуровневой структуры действующего административно-деликтного законодательства. В последние годы стало меньше дублирования норм КоАП РФ в законах субъектов

Российской Федерации, но возникла проблема размежевания смежных составов административных правонарушений в федеральном и региональном законодательстве (например, нецелевое использование бюджетных средств, ответственность за которое предусмотрена ст. 15.14. КоАП РФ, и соответствующие статьи законов субъектов Российской Федерации). Поэтому важно в таких случаях четко определить отличительные признаки таких составов. Одним из способов решения этой задачи была бы подготовка модельных законов субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Во-вторых, о процессуальном регулировании административной ответственности. Напомним, что действующий КоАП РФ исходит из совместной кодификации материальных и процессуальных норм об административных правонарушениях. Такое нормативное решение не представляется, по нашему мнению, оптимальным. Напомним, что предметом административно-деликтного права являются отношения собственно юридической ответственности за административные правонарушения. Этот вывод базируется на том, что применение материальных норм об ответственности осуществляется в рамках соответствующего вида юридического процесса. Таковой предполагает обслуживание материальных норм о юридической ответственности (гражданско-правовой, уголовной, административной). Именно эта роль лежит в основе парной структуризации действующего деликтного законодательства (соответствующей части ГК РФ – ГПК РФ, УК РФ – УПК РФ), которую следует распространить и на нормы об административной ответственности. Исходя из требований системности российского деликтного законодательства, можно утверждать, что формой реализации административно-деликтного права является административно-юрисдикционный процесс (административно-деликтный процесс).

Вывод о разграничении административно-деликтного права и административно-юрисдикционного процесса предполагает целесообразность отдельной кодификации материальных и процессуальных норм об административной ответственности. Углубленная разработка проблем административной ответственности должна основываться на теоретической концепции административно-деликтного права и признании административно-юрисдикционного процесса как самостоятельного вида юридического процесса. Совместная кодификация материальных и процессуальных норм об административной ответственности в одном нормативном акте, как это сделано в КоАП РФ, не лучший вариант организации нормативной ее основы. Одной из первоочередных задач, по нашему мнению, должна стать разработка двух

самостоятельных кодексов Российской Федерации: Административно-деликтного кодекса, регулирующего материальные отношения данного вида юридической ответственности; Административно-деликтного процессуального кодекса, регулирующего процессуальные отношения реализации административной ответственности. Данная идея не только нашла поддержку в научной литературе, но и реализована в авторских проектах названных кодексов Республики Казахстан [6], в принятии Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4; 5], в законодательстве других государств. В будущем Административно-деликтном процессуальном кодексе РФ должны найти отражение действующие процессуальные нормы об административной ответственности. Вместе с тем в нем следует четко определить функции административно-деликтного процесса (административное преследование и защита прав участников процесса), участников процесса, стадии, доказательства и др.

Такое нормативное решение отвечало бы требованиям системности российского деликтного законодательства, способствовало более четкой нормативной регламентации административной ответственности.

Список литературы:

1. Алексеев С. С. Структура советского права: Монография. М.: Юрид. литература, 1975.
2. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: Дисс...докт. юрид. наук. СПб., 2002.
3. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение: Монография. Киев: Вища школа, 1979.
4. Круглов В. Л. Административный (административно-деликтный) процесс в Республике Беларусь: Монография. Минск: Амалфея, 2007.
5. Круглов В. Л. Административно-деликтное право: Автореферат дисс... докт. юрид. наук. М., 2008.
6. Татарян В. Г. Административно-деликтное законодательство государств-участников Содружества Независимых Государств: проблемы теории и законодательного регулирования: Монография. Астана. НМС Минюста РК. 2000.
7. Шергин А. П. Концептуальные основы административно-деликтного права // Научный портал МВД России. 2008. № 1.

8. Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. № 1.

9. Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права // Государство и право. 1994. № 8-9.

References:

1. Alekseev S. S. *Soviet law structure: monograph* [Struktura sovetskogo prava]. Moscow: Jurid. Literature, 1975.

2. Denisenko V. V. *Theory of administrative and tort relations: thesis of a doctor of law* [Teorija administrativno-deliktnyh otnoshenij]. St. Petersburg: 2002.

3. Koval' L. V. *Administrative and tort relation: monograph* [Administrativno-deliktnoe otnoshenie]. Kiev: Vishha shkola, 1979.

4. Kruglov V. L. *Administrative (administrative and tort) process in the Republic of Belarus: monograph* [Administrativnyj (administrativno-deliktnyj) process v Respublike Belarus']. Minsk: Amalfeja, 2007.

5. Kruglov V. L. *Administrative and tort law: abstract of thesis of a doctor of law* [Administrativno-deliktnoe pravo]. Moscow: 2008.

6. Tatarjan V. G. *Administrative and tort legislation of the states participants of the Commonwealth of Independent States: problems of theory and legislative regulation: monograph* [Administrativno-deliktnoe zakonodatel'stvo gosudarstv-uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimyh Gosudarstv: problemy teorii i zakonodatel'nogo regulirovanija]. Astana: Scientific and Methodological Council of RK Ministry of Justice, 2000.

7. Shergin A. P. Conceptual bases of Administrative and tort law [Konceptual'nye osnovy administrativno-deliktnogo prava]. *Nauchnyj portal MVD Rossii – Scientific portal of the Russian MIA*, 2008, no. 1.

8. Shergin A. P. We need a theory of administrative delictolization [Nuzhna teorija administrativnoj deliktolizacii]. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika – Law and State: theory and practice*, 2005, no. 1.

9. Shergin A. P. Problems of administrative and tort law [Problemy administrativno-deliktnogo prava]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1994, no. 8-9.