

*В. У. Хатуаев*

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РФ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОАП РФ

Жизнь требует корректировки, настройки нашей правовой системы, законодательства ... наше правовое поле ... создаёт немало угроз процессам правоприменения [1].

*В. В. Путин*

*Аннотация: в государственном управлении, как на федеральном, так и региональном уровнях, одной из актуальных проблем является установление оптимального и эффективно действующего механизма административно-правового принуждения, включая административную ответственность (административные наказания). Его состояние сегодня вызывает серьёзную озабоченность, ибо реализуемость, например, административных штрафов не превышает 14 %, дискредитируя принцип неотвратимости наказания, подрывающий доверие населения государству.*

*В статье, подвергая критике противоречие законодательства субъектов РФ в части установления административной ответственности граждан Конституции РФ, избыточность составов административных правонарушений, неоправданную и не соответствующую возможностям определённой части населения сумму штрафных санкций, внесены предложения по разрешению указанных выше проблем или минимизации их негативного воздействия.*

*Ключевые слова: административная ответственность, административный штраф, законодательство субъектов об административных правонарушениях.*

УДК 347-97/85

*V. U. Khatuaev*

## ABOUT SOME PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF THE LEGISLATION OF TERRITORIAL SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES IN THE CONTEXT OF REFORMING OF THE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

*Abstract: in public administration as at the federal, and regional levels, one of current problems is establishment of the optimum and effectively operating mechanism administratively — legal coercion, including administrative responsibility (administrative punishments). His state causes today serious concern because the feasibility, for example, of administrative penalties doesn't exceed 14 %, discrediting the principle of inevitability of punishment undermining confidence of the population to the state.*

*In article, criticizing a contradiction of the legislation of territorial subjects of the Russian Federation regarding establishment of administrative responsibility of citizens of the Constitution of the Russian Federation, redundancy of structures of administrative offenses, the unjustified and not corresponding to opportunities of a certain part of the population sum of penalties, offers on permission of the problems stated above or minimization of their negative impact are made.*

*Keywords: administrative responsibility, administrative penalty, legislation of subjects on administrative offenses.*

### Введение

Приведённый в качестве эпиграфа к данной статье вывод Президента РФ, прозвучавший в его выступлении на IX съезде судей в декабре 2016 г., очень серьёзный, важный и одновременно тревожный сигнал для всех, и прежде всего, для законодателей и правоприменителей, включая судебную систему. Оно в полной мере относится и к административно-принудительной политике государства, которая нуждается в радикальном улучшении её правовой базы. Действительно, сегодня в административно-правовой науке существует не частое для неё единодушие по вопросу о необходимости реформирования федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях. Об этом уже написано немало, высказались не только многие ведущие учёны, занимающиеся проблемами административной ответственности, но и государственные органы и должностные лица, в том числе представившие проекты нового КоАП РФ в Государственную Думу. Однако де сего времени положение дел к лучшему ощутимо не меняется. С учётом изложенного мы придерживаемся того мнения, в соответствии с которым проблемы большой общественной значимости должны находиться в поле зрения науки и общественности до тех пор, пока они не будут разрешены или их актуальность не исчерпает себя. Исходя из такой установки, с учётом проводимых нами в данной области социологических исследований [2] и анализа складывающейся практики в некоторых регионах страны мы сочли возможным представить свои размышления по ряду аспектов административной ответственности, недостаточно разработанных в административно-правовой науке.

### Состояние, тенденции развития и некоторые проблемы совершенствования законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях

Известно, что некоторые концептуально спорные положения в области административной ответственности, в том числе и относительно законодательства субъектов РФ, были заложены в ныне действующий КоАП РФ в период его принятия. Так первый его вариант, принятый в декабре 2000 г. Государственной Думой без согласия Сове-

та Федерации, был возвращён Президентом Российской Федерации на доработку со своими замечаниями и предложениями. Среди вопросов, с которыми в своём письме от 22 декабря 2000 г. № Пр. 2491 «Об отклонении Кодекса РФ об административных правонарушениях». В. В. Путин не согласился, и установление административной ответственности в отношении граждан законами субъектов РФ. Глава государства совершенно обоснованно считал, что такое положение вещей противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которой ограничение прав граждан может устанавливаться только федеральным законом. Данное замечание Президента РФ так и не нашло своего разрешения до настоящего времени, что нельзя признать оправданным. По утверждению некоторых учёных оно осталось не устранённым потому, что Президент РФ был вынужден согласиться со снятием этого вопроса с обсуждения из-за противодействия руководителей регионов, считавших, что его реализация повлечет за собой ущемление полномочий субъектов РФ [3].

Однако, на наш взгляд, необходимость устранения, приведённого выше несоответствия между действующим законодательством об административных правонарушениях и Конституцией РФ, не только не исчезло, но и возросла по многим основаниям, в том числе и в контексте необходимости поступательного движения по пути построения демократического государства, в котором высшей конституционной ценностью признаны человек, его права и свободы [4].

Второй вопрос, который вызывал у многих учёных возражения и в момент принятия КоАП РФ, а в настоящее время стал серьёзной проблемой большой общественной значимости — это количество составов административных правонарушений. Ещё в 2002 г. в одной из последних своих работ известный учёный в области административного права Ю. М. Козлов писал, что в КоАП РФ «настолько много запретов, что остаётся лишь удивляться по поводу «устроенности» жизни нашего общества». Тогда он в качестве примера указывал на увеличение составов административных правонарушений в новом КоАП РФ на 40 % (с 243 до 402). Сегодня же их количество в КоАП РФ уже в 2016 г. превысило отметку 600 и продолжает увеличиваться.

Параллельно существует и законодательство субъектов об административных правонарушениях, в которых также значительное количество составов административных проступков. Так, например, Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях включает в себя ещё более 170 таких составов. При этом точного количества совершаемых правонарушений никто в стране не знает, а часть населения страны игнорирует или не в состоянии исполнить самое распространённое наказание — административный штраф, о котором будет сказано в последующих частях данной статьи.

Уменьшение количества составов административных правонарушений как насущная необходимость возможно несколькими путями. Наиболее глубокий из них и требующий большой созидательной работы и учёных, и законодателей — это ревизия в целом законодательства, устанавливающего правила поведения в разных сферах государственной и общественной жизни. Эту работу следует проводить не только с позиции устранения имеющихся пробелов и проблем в их содержании и ответственности между собой, например, региональных федеральным и т. д., но и с позиции целесообразности установления юридической, в том числе административной ответственности, за нарушения устанавливаемых правил поведения, порой подменяющих кропотливую созидательную работу государства и институтов гражданского общества по воспитанию граждан в духе правомерного поведения. Например, мы не совсем согласны с некоторыми формулировками отдельных составов административных правонарушений в контексте наших размышлений по поводу поиска иных способов воздействия на поведение людей кроме наказания. Так ст. 17 закона Воронежской области об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за неисполнение муниципальных актов, воспроизводя в известной степени положения ст. 19.5 КоАП РФ. В 2014 г. к административной ответственности по данной статье было привлечено в Воронежской области 354 лица с общей суммой наложенных штрафов более 1,14 млн рублей. Здесь региональный законодатель априори признаёт, что все муниципальные акты, как объекты посягательства, соответствуют определённым требованиям, приняты в установленном порядке в рамках полномочий муниципального органа или его должностного лица и соответствуют конституционному положению о том, что их смысл и содержание направлены на реализацию прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ). Нам хорошо известно, что это далеко не так. Реформа местного самоуправления, ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления РФ» предполагают, что приближение власти к населению для решения вопросов местного значения преследует цель понимания населением власти и власти с населением, а не властвования органами местного самоуправления и их должностными лицами путём возможности тотального принуждения за неисполнения порой безграмотно принятого муниципального акта. Да и нельзя предавать забвению и то, что основным методом любого социального управления, по общему признанию подавляющего большинства учёных, является убеждение.

Конечно же указанный выше подход о «перезагрузке» законодательства, в том числе в контексте сокращения количества административно — правовых запретов, потребует переосмысления многих устоявшихся стереотипов, амбиций со стороны заинтересованных органов и должностных лиц по поводу ущемления их «наказательных» возможностей, равно как в целом качества принимаемых законов и подзаконных актов. Особо здесь следует выделить контрольно — надзорные органы всех уровней, включая муниципальные, защищая интересы которых федеральный законодатель в статью 19.5 внёс изменения около 30 федеральными законами, даже изменив её название. Если в момент принятия она называлась «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)», то с 2014 г. она называется: «Невыполнение в срок законного предписания (постановление, представление, решение) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль) и муниципальный контроль». Разница существенная, ибо здесь существенно расши-

риваются полномочия органов государственного и муниципального контроля, что, безусловно, является позитивным шагом. Однако, как уже отмечалось, основным методом социального управления является убеждение, а не принуждение. Поэтому, на наш взгляд, необходимо вернуться к первоначальному названию статьи 19.5 КоАП РФ, которое было «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)». Это название лучше отражает суть нормы, а также соответствует конституционному положению о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия на основе принципа разделения властей. В то же время, как уже отмечалось, основным методом социального управления является убеждение, а не принуждение. Поэтому, на наш взгляд, необходимо вернуться к первоначальному названию статьи 19.5 КоАП РФ, которое было «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль)». Это название лучше отражает суть нормы, а также соответствует конституционному положению о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия на основе принципа разделения властей.

ряется не только количество и «качество» объектов посягательств, но и круг субъектов, наделяемых полномочиями осуществлять производство по делу. Как следствие увеличивается совершенно неоправданно количество статей особенной части и КоАП РФ и законодательства субъектов РФ. Так, если в 2002 г., в момент вступления в силу кодифицированного закона, анализируема статья 19.5 состояла из 3 частей, то к концу 2017 г. их количество достигло 33, т. е. увеличилось в 11 раз. Только в 2017 г. было принято около 5 федеральных законов, внесших изменения в данную статью, усиливая контрольные полномочия органов власти. Это происходит на фоне неоднократных выступлений Президента РФ В. В. Путина о необходимости сокращения, упорядочения, ослабления функций государственного контроля и надзора, в частности в сфере малого и среднего бизнеса.

Вот что писала, размышляя на эти темы одна из самых известных долгий период учёных в области административной ответственности Н. Г. Салищева. Сетую на чрезмерное бессистемное увеличение количества изменений текста КоАП РФ (около 2 тыс.), она обращала особое внимание на то, что «многие поправки были связаны с влиянием ведомственных интересов, субъективными факторами» [5].

Вместе с тем мы сегодня имеем примеры позитивных изменений в области сокращения составов административных правонарушений. Определённым шагом в этом направлении может стать, проявившаяся особенно наглядно в последние годы, позиция федерального законодателя, направленная на введение в КоАП РФ составов административных правонарушений по значимым для всех общественным отношениям, реализация которых возлагается исключительно на органы и должностных лиц регионов. В результате к настоящему времени в 7 действующих статьях (23.7.1, 23. 26, 24.1, 23.35, 23.36.1, 23.55 и 23.64) главы 23 «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях» КоАП РФ в качестве должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях указаны только должностные лица различных отраслевых органов исполнительной власти регионов. Так,

например, ст. 23.26 называлась «Органы, уполномоченные в области охраны, контроля, регулирования использования объектов животного мира, отнесённых к объектам охоты, и среды их обитания». К таковым федеральным органам в тот период относились Министерство сельского хозяйства РФ и Министерство природных ресурсов со своими подразделениями и территориальными органами в субъектах РФ, которые и призваны были обеспечить реализацию составов административных правонарушений, указанных в приведённой выше статье. Начиная с 2014 г. данная статья (23.26) называется «Органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания». В результате введённых новаций должностные лица органов исполнительной власти получили право осуществлять производство по 33 статьям КоАП РФ из 10 глав его особенной части. Кроме возможности сокращения составов административных правонарушений такой подход способен и снять противоречия между федеральным и региональным законодательством по регулированию одних и тех же общественных отношений. Так с учётом и этого процесса количество составов административных правонарушений в кодифицированном законе г. Москвы имеет устойчивую тенденцию к сокращению по всем главам Особенной части, за исключением гл. 8 «Административные правонарушения в области благоустройства города» (с 201 в 2007 г. до 170 в н. в.).

Впечатляющей в последние годы является и ситуация по этому вопросу в Воронежской области. Если за 10 лет существования закона региона об административных правонарушениях (2003—2013 гг.) утратившими силу было признано всего 14 составов, то только за 2 года (2015—2016 гг.) — 15 статей.

Примечательными являются, в контексте рассматриваемой проблемы, результаты опроса ответственных секретарей административных комиссий около 70 % муниципальных образований Воронежской области, проведённого нами на базе Центрального филиала РГУП (г. Воронеж). На вопрос: «Считаете ли Вы, что нормы законо-

дательных актов субъектов дублируют положения КоАП РФ», около 96 % опрошенных респондентов ответили утвердительно. Параллельно с этим около 50 % из их числа считают возможным лишение права субъектов РФ устанавливать административную ответственность физических лиц, поскольку составы не имеют «региональной специфики».

К существенным новациям КоАП РФ с момента его принятия можно отнести наделение субъектов РФ полномочиями по созданию административных комиссий в определённых муниципальных образованиях (2010 г.).

Проведённый нами анализ их функционирования на территории Воронежской области, с учётом имеющихся обобщений их деятельности в других регионах страны [6], приводят нас к выводу о том, что их внедрение себя пока не оправдывает. Как субъекты административно-юрисдикционной деятельности они сложны, не эффективны, в том числе с экономической точки зрения. Так, например, всеми 34 административными комиссиями Воронежской области было наложено 5925 штрафов на физических и юридических лиц на общую сумму 14 млн 985 тыс. рублей. Из них реально поступило штрафов на сумму 7 млн 94 тыс. рублей или около 48 % от общей суммы наложенных штрафов. (2 млн 282 тыс. рублей в областной бюджет и 4 млн 812 тыс. в местные бюджеты). При этом областному бюджету содержание этих комиссий обошлось в 13 млн 286 тыс. рублей. Примерно такая же ситуация складывается и по другим регионам страны. Так по данным Д. В. Ходукина и В. К. Аулова в 2014 г. затраты на содержание административных комиссий Забайкальского края обошлось бюджету субъекта примерно в 1,7 млн рублей, а взыскано штрафов всего на общую сумму 572 тыс. рублей, примерно в 4 раза меньше [7]. Ещё больший разрыв зафиксирован в Красноярском крае: затрачено 16,9 млн рублей, а взыскано штрафов на сумму около 3,5 млн рублей, т. е. в 4,8 раза меньше, чем произведённые затраты на содержание административных комиссий.

Одной из самых актуальных в исследуемой сфере является проблема штрафных санкций за совершение административных правонарушений. Весьма суровую оценку

состоянию данного явления даёт Н. Г. Салищевой. Она пишет, что постоянно вносимые изменения в ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф» привели к полному разрушению концепции этого наказания, предусмотренного при введении действующего кодифицированного закона. Другой известный учёный, анализируя представленные в Государственную Думу проекты нового кодифицированного закона об административных правонарушениях, относительно ситуации с административным штрафом пишет: «В условиях, когда половина населения страны живёт за чертой бедности, резкое и многократное увеличение штрафных санкций за административные правонарушения позволяет оценить позицию законодателя не только как жёсткую, но и аморальную» [8].

Вместе с тем состояние научной разработанности подходов к определению минимальных и максимальных размеров административных штрафов, условий применения данного вида наказания явно не соответствует остроте, востребованности и актуальности данного вопроса.

### **Заключение**

Таким образом, проведённые исследования позволяют сделать следующие обобщающие выводы.

Представляется необходимым последовательно, используя различные по форме методы, привести в соответствие законодательство регионов с требованиями Конституции РФ, определяющей, что ограничение прав и свобод могут устанавливаться только Основным законом. Достижение поставленной цели возможно и путём включения в КоАП РФ составов административных правонарушений, устанавливающих административную ответственность граждан, обязательных для всех субъектов РФ, сокращая их в законодательстве регионов.

Нуждается в существенном сокращении общее количество составов административных правонарушений не только путём их ревизии в самом федеральном кодифицированном законе и законодательстве субъектов РФ об административных правонарушениях, но и в процессе пересмотра законов и подзаконных актов, регулирующих различные сферы общественной жизнедеятельности людей (экономическая, социаль-

но-культурная, административно-политическая), содержащих правила поведения, за нарушение которых предусматривается юридическая ответственность, в том числе административная.

Среди неотложных задач по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях следует признать значительное снижение максимальных размеров штрафов для всех субъектов административной ответственности, определяя при этом возможность адекватной замены его на другой вид административного наказания, не связанного с лишением свободы.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Замахина Т. А.* Судьи где? / Т. А. Замахина // РГ. — 2016. — № 7145 (277).

2. *Хатуаев В. У.* О состоянии и направлениях совершенствования законодательства об административной ответственности в контексте результатов проводимых локальных социологических исследований по вопросам административно-принудительной политики государства / В. У. Хатуаев, Л. Н. Дегтерёва // Юрист. — 2017. — № 7. — С. 44.

3. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрист, 2002. — С. 42.

4. *Шергин А. П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы и тенденции развития /

А. П. Шергин // Административное право и административный процесс. — М., 2004. — С. 171.

5. *Салищева Н. Г.* Проблемы совершенствования норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Н. Г. Салищева // Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности: материалы научно-практической конференции 30 мая 2013 г., Москва / Отв. ред. М. А. Штатина. — М.: РАП, 2014. — С. 12.

6. *Цуканов Н. Н.* К вопросу о необходимости административных комиссий / Н. Н. Цуканов // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения 01.03.2018 г.).

7. *Ходукин Д. В.* Административные комиссии муниципальных образований Забайкальского края: итоги и проблемы деятельности / Д. В. Ходукин, В. К. Аулов // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 8.

8. *Севрюгин В. Е.* «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс. — 2016. — № 6. — С. 58.

*Центральный филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Воронеж*

*Хатуаев В. У., доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин*

*E-mail: vuhatuaev1357@yandex.ru*

*Тел.: 8-960-125-86-45*