Исторические аспекты развития административно-деликтного законодательства в России

И.А. Симакина

Симакина Ирина Александровна – адъюнкт кафедры административного права и АСД ОВД ДВЮИ МВД России, ст. л-т милиции (г. Хабаровск)

Проблемам возникновения и развития административно-деликтного законодательства посвящены работы таких авторов, как Поспелова Л.И., Куртяк И.В. и некоторых других. Однако количество этих работ достаточно невелико, и потому многие вопросы остаются нерешенными либо спорными. В данной работе мы рассмотрим историю развития административно-деликтного законодательства и обозначим позицию автора по некоторым проблемам.

Выработка концепции противодействия правонарушениям – это обязанность государства. Именно на нем лежит ответственность за качественное исполнение не только этой функции, но и за подбор системы средств и мер обеспечения данной концепции [1]. Как отмечает в своей работе Л.И. Поспелова: «Основные направления правоохранительной деятельности государства и составляют содержание его политики в сфере противодействия правонарушениям».

Здесь следует отметить, что на данном этапе развития административно-деликтного законодательства выявлены две особенности данного вида политики: гипертрофия уголовной политики и отсутствие единой концепции политики противодействия правонарушениям.

Данное положение возникло не в одночасье, не сейчас. На протяжении более чем сотни лет изучению преступлений посвящалось огромное количество работ как отечественных ученых, так и зарубежных. Не отрицая важности этих исследований, следует заметить, что посвящены они только одному виду правонарушений, хотя и наиболее тяжкому по последствиям.

Именно поэтому по настоящее время остаются неразрешенными большинство вопросов административно-деликтного права. Например, в ныне действующем КоАП РФ недостаточно разработан вопрос выявления и устранения причин и условий совершения правонарушений.

Было ли так всегда? Когда впервые был освящен данный вопрос? Это не риторические вопросы, поскольку, изучив их, можно не только понять, почему сейчас складывается такое безразличное отношение к этой проблеме, но и найти рациональные предложения по изменению данной ситуации.

Некоторые авторы отмечают, что в общем виде понятие «административно-деликтное законодательство» появилось в юридической литературе с принятием первых указов Российской империи [2]. Однако при более детальном изучении данной проблемы у нас возникли сомнения в правильности данного утверждения.

Если обратиться к определению административно-деликтного законодательства, можно отметить, что оно представляет собой систему, объединяющую законы и подзаконные акты, созданную для борьбы с правонарушениями [3].

Таким образом, административно-деликтное законодательство – это, во-первых, именно система, т. е. совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных нормативных правовых актов. Во-вторых, она специально создается для борьбы именно с правонарушениями. Исследователей же более раннего периода интересовали проблемы преступности, ее причины и возможности их выявления и устранения. Поэтому, на наш взгляд, применять термин «административно-деликтное законодательство» к системе законов, существовавшей до конца девятнадцатого века, когда было выделено понятие «проступок», не совсем верно.

Да, в более ранний период времени существовало определенное количество нормативных актов, которые призваны были регулировать отношения, складывающиеся по поводу совершения противоправного деяния. Но понятие правонарушения в тот момент сформулировано не было, лишь иногда в законах упоминалось о менее тяжких (относительно преступлений) правонарушениях.

Ведь даже если говорить об административном праве, то можно отметить, что оно «концентрировало внимание только на устройстве и деятельности административных органов, их актах и на отношениях гражданина с административной властью» [4], но не на правонарушениях.

В Россию наука административного права пришла позже, чем в европейские страны, возможно, поэтому законодатель достаточно рано начинает учитывать, что наряду с преступлениями необходимо регулировать и иные правонарушения. И хотя они еще не выделяются в отдельную группу и не называются административными, закон признает, что они менее опасны по последствиям, а значит и наказания за совершение их менее тяжкие.

Так, например, в 1832 – 1839 годах был подготовлен свод законов Российской империи, том пятнадцатый которого назывался «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» [5]. Речь в нем шла о нескольких видах наказаний, как то: выговоры, замечания, внушения, денежные взыскания не выше трехсот рублей, арест не свыше 3-х месяцев, заключение в тюрьме не свыше одного года и шести месяцев.

Выделение административных взысканий из разряда общих (уголовных) видов наказаний говорит о стремлении решить проблему правонарушений или хотя бы о том, что эту проблему стали замечать на государственном уровне.

В начале двадцатого века отмечают новый всплеск интереса к науке административного права. Так, А.И. Елистратов в 1914 г. в своей работе «Основные начала административного права» объединил административно-правовые институты в трех разделах: субъекты административного права,

объекты административных правоотношений, формы административной деятельности [6].

В 1918 году в центральном статистическом управлении (ЦСУ) был создан отдел моральной статистики, анализировавший данные о преступности, иных правонарушениях и судимости [7]. Это был, пожалуй, первый орган, анализировавший не только состояние преступности, но и данные о других правонарушениях.

Но это был единичный случай (здесь следует еще раз подчеркнуть, что и данный отдел гораздо большее внимание уделял проблемам преступности; но мы приводим его в пример, как единственный орган того времени, обративший внимание на административные правонарушения). В большинстве своем, усилия как ученых, так и власти были направлены на изучение преступности. Стоит лишь отметить, что против одного отдела моральной статистики, собиравшего данные о правонарушениях, в стране действовал ряд криминологических кабинетов, созданных для изучения преступности. Москва, Ленинград, Саратов, Киев, Одесса, Минск, Ростов-на-Дону, Иркутск – это неполный перечень городов, в которых создавались подобные кабинеты.

В 1925 году для координации деятельности криминологических кабинетов в Москве был создан Государственный институт по изучению преступности и преступника. Таким образом, отдел моральной статистики утрачивает свою значимость.

Более того, в конце 20-х г. «идеологами советской юриспруденции Е.Б. Пашуканисом и П.И. Стучной было поставлено под сомнение наличие необходимой базы для существования в пролетарском государстве административного права» [8]. Это привело к исключению из программ учебных заведений дисциплины административного права и сворачиванию научных исследований по административно-правовой проблематике.

Таким образом, можно заключить, что на данном этапе развития административного права имела место попытка выделения из него деликтологии. Однако научная база и обоснование данного выделения были довольно несовершенны, и попытка завершилась крахом. Для нашего исследования, тем не менее, важно, что первоначальный опыт состоялся.

Следующую попытку обратить внимание на необходимость изучения административных правонарушений, в общем, и причин и условий, в частности, предприняли только в шестидесятые годы. И хотя административное право как отрасль научных знаний была восстановлена, в 40 – 50-е годы она изучала несколько иные проблемы: предмет административного права, административно-правовые отношения, нормы административного права и их применение. Но шестидесятые годы практически все авторы признают как переломный момент в развитии административно-деликтного законодательства, а, значит, и административной деликтологии.

Здесь следует заметить, что многие авторы по-разному оценивают понятие «административно-деликтное законодательство». И.В. Куртяк по

этому поводу пишет, что «субъективный и объективный факторы структуры и системы административно-деликтного законодательства рассматриваются в юридической литературе как в широком, так и в узком смысле слова» [9].

В широком смысле административно-деликтное законодательство – это совокупность законов и подзаконных актов, являющихся формой выражения содержащихся в праве юридических норм. В узком смысле административно-деликтное законодательство рассматривается через структуру и систему, представляющую собой разделение на законы, подзаконные акты по отраслям и институтам, соответственно воле законодателя, для борьбы с правонарушениями.

Нас больше интересует узкое понимание этого термина, так как все основные вопросы деликтологии, например, обязанность выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, закрепляется именно в таких правовых актах.

В рамках этого подхода выделяют три этапа развития «административно-деликтного законодательства». Первый этап – с 1949 по 1980 гг., второй этап – с 1980 по 1990 гг., и третий этап – с 1990 г. по настоящее время [10].

Первый этап характеризуется крайней разрозненностью административно-деликтного законодательства и в юридической литературе рассматривается как хаотический. Это обусловлено тем, что нормы административной ответственности устанавливались целым кругом органов государственной власти, к которым относились как центральные, так и местные.

При этом, в основу законодательства был положен количественный признак, поэтому в данный период времени авторы отмечают высокий процент издания нормативно-правовых актов.

Второй этап развития административно-деликтного законодательства, по мнению И.В. Куртяка, характеризуется принятием КоАП РСФСР, введенным в действие Постановлением Верховного совета РСФСР «О введении в действие Кодекса РСФСР об административных правонарушениях с 1 января 1985 года».

И хотя данный нормативно-правовой акт коренным образом изменил состояние законодательства, прежде всего потому, что «по сравнению с крайне разрозненным административным законодательством (здесь имеется в виду «законодательство» до принятия кодекса) явился кодифицированным актом» [11], многие авторы выделяют еще один немаловажный нормативный акт в истории административно-деликтного законодательства. Это Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятые в 1980 году.

На наш взгляд, данное мнение является более полным, так как Основы хотя и являлись, если можно так выразиться, пробным документом, однако они впервые закрепили «общие вопросы административной ответственности на общесоюзном уровне» [12].

Что касается кодекса, то авторы выделяют как положительные моменты принятия кодекса, так и отрицательные.

Так, И.В. Куртяк отмечает, что «положительная сторона КоАП РСФСР – это стратегическая линия, заключающаяся в том, что он увеличил количество материальных и процессуальных норм» [13].

Но тут же некоторые авторы отмечают, что, несмотря на резкое увеличение количества и материальных, и процессуальных норм, вызванное принятием КоАП РСФСР, количество правонарушений не уменьшилось, а, напротив, был отмечен их стремительный рост [14].

Начало третьего этапа определило стремительное развитие и изменение общества, которое привело к тому, что «КоАП РСФСР и иное законодательство устарели по многим позициям» [15].

Куртяк И.В. предлагает считать началом третьего периода развития административно-деликтного законодательства принятие Конституции Российской Федерации 1993 года. В обоснование своего мнения он пишет, что «именно ст. 118 Конституции Российской Федерации стала нормой будущего административно-деликтного законодательства, так как она определила смысл, содержание и применение законов в деятельности органов административной юрисдикции» [16]. При этом, автор ссылается на то, что, согласно этой статье, Президент в Послании Федеральному собранию назвал среди первоочередных задач принятие Административного кодекса РФ.

Необходимость принятия нового кодекса оспорить трудно. Большинство авторов отмечает, что за несколько лет, в течение которых происходили реформы, в КоАП РСФСР было включено восемьдесят статей и изменено, либо отредактировано более сорока [17]. Однако нельзя сказать, что принятый в результате кодекс отвечает всем задачам, стоящим перед органами административной юрисдикции.

И это касается, в первую очередь, предупреждения правонарушений.

Например, неоднозначная формулировка ч. 1 ст. 29.13 дает право на двоякую трактовку указанной нормы. У многих авторов [18] возникает сомнение – является ли вынесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, обязанностью юрисдикционных органов или это необязательный элемент в их деятельности.

Мы полагаем, что данное обстоятельство необходимо было учесть еще при составлении КоАП России, ведь в предыдущей редакции была допущена таже неточность. На наш взгляд, в диспозицию статьи необходимо ввести слово «должны». Тогда она будет выглядеть следующим образом: «Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, должны внести … представление о принятии мер…».

Таким образом, если норма будет закреплена в предложенном виде, ни у кого не возникнет сомнения в обязанностях органа административной

юрисдикции по внесению представления об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения.

Неясна также позиция законодателя относительно разделения понятий «причина» и «условие». Так, в ряде статей КоАП России это разделение просматривается, а в иных – нет, но логически правильно проводить такое разделение либо во всех сопутствующих статьях, либо не проводить его вовсе.

Кроме того, мы полагаем, что поскольку до сих пор нет единого мнения по поводу критериев разделения этих понятий, то оставление диспозиции в прежнем виде препятствует пониманию сущности устранения причин и условий административных правонарушений, поскольку вторгается в смысловое значение «причин» и «условий». На практике это может послужить препятствием для правильного составления представления, а в некоторых случаях – и для полного отказа от этого процессуального действия.

В этой связи мы полагаем, что более уместно было бы использовать в нормах КоАП России устойчивое сочетание «причины и условия административного правонарушения», что позволило бы упростить процедуру восприятия закона всеми гражданами (даже не наделенными специальными познаниями) и должностными лицами.

Следует отметить, что некоторыми авторами высказывается мнение о том, что «в литературе словосочетание «причины и условия» стало устойчивым» только потому, « что отражает непонимание различия и связи между ними, а неясность роли и места каждого из них в создании противоправного поведения» [19]. Это мнение абсолютно верно.

Но и мы, в свою очередь, не ратуем за то, чтобы не учитывались существенные различия в понимании классификации причин и условий. Мы предлагаем использовать данное словосочетание только в нормах КоАП России и только для упрощения восприятия процессуального действия по выявлению и устранению причин и условий правонарушений как деяния единого, а не разбитого на отражение только причин, или только условий в зависимости от ситуации.

В литературе же, несомненно, подобное разделение не только возможно, но и необходимо.

Конечно, приведенные проблемы – лишь часть существующих в указанной области, однако мы остановились на них, поскольку они очевиднее иных. На этих примерах ясно видно, что, несмотря на изменения, сделанные при принятии КоАП РФ, многие проблемы остались, а на месте решенных возникли новые. И случилось это отчасти из-за того, что российские законодатели еще не до конца научились использовать опыт, если не зарубежный, то хотя бы отечественный. А как видно из приведенных примеров развития административно-деликтного законодательства, такой опыт имеется.

Литература и источники:

1. Поспелова, Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Дис. ...канд. юрид. наук / Л.И. Поспелова. – М., 2001.

2. Куртяк, И.В. Административно-деликтное законодательство: понятие, содержание, этапы развития / И.В. Куртяк // История государства и права. – 2003. – №6. – С. 19 – 21.

3. Куртяк, И.В. – там же.

4 – 5, 12. Поспелова, – там же.

6. Административное право: Учебник для образовательных учреждений МВД России юридического профиля. Ч. 1 / Департамент кадрового обеспечения МВД РФ. – М., 2005. – 423 с.

7. Криминология. Общая часть: Учебное пособие / Сост. А.А. Плотников. – Хабаровск, 2006.

8. Административное право: Учебник для образовательных учреждений МВД России юридического профиля. Ч. 1 / Департамент кадрового обеспечения МВД РФ. – М., 2005. – 423 с.

9 – 11, 13 – 17. Куртяк, И.В. – там же.

18 –19. Дерюга, А.Н. Проблемы правового механизма выявления и устранения причин и условий совершения административных правонарушений / А.Н. Дерюга // Право и государство. – 2006. – №7/19. – С. 25 – 28.