**Пояснительная записка**

к проекту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях сохраняет и развивает традиционные для отечественного законодательства подходы к правовому регулированию отношений, составляющих институт административной ответственности. Необходимость принятия нового Кодекса обусловлена в первую очередь происшедшими после 1 июля 2002 года (дата введения в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года) изменениями в организации общественной жизни и деятельности государства, изменениями в экономике. Эти изменения повлияли и на правовую систему: возникли новые правовые институты, менялся облик целых отраслей российского права – например, появились институты государственных закупок, контрактная система, законодательно и организационно оформились институты в сфере государственного контроля (надзора). Разработчики проекта нового Кодекса стремились к тому, чтобы отразить в его тексте изменившееся состояние системы общественных отношений, правовой системы, судебной и иной правоприменительной практики, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изменений в законодательстве, в организации органов государственной власти, в системе федеративных отношений. При подготовке полного текста проекта Кодекса использованы наработки ранее внесенной группой депутатов Государственной Думы Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (законопроект № 703192-6), а также результаты обсуждения указанного законопроекта на самых разнообразных площадках, включая круглый стол в Государственной Думе, проведенный Комитетом по конституционному законодательству и государственному строительству. 2 В проекте осуществлена полная кодификация федерального законодательства об административных правонарушениях в Кодексе, при этом проект предусматривает также кодификацию законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Одной из основных задач проекта стало обеспечение единства, последовательности и внутренней непротиворечивости регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности. В проекте Кодекса объединены нормы, устанавливающие: - общие положения законодательства об административных правонарушениях; - правила разграничения полномочий в области законодательства об административных правонарушениях между органами государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; - принципы административной ответственности; - перечень видов административного наказания и правила назначения административного наказания; - перечень оснований и правила освобождения от административной ответственности и административного наказания; - административную ответственность за нарушение федерального законодательства; - правила осуществления производства по делам об административных правонарушениях, включая правила применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечни органов и должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях, правила рассмотрения дел об административных правонарушениях и жалоб на постановления по делам об 3 административных правонарушениях, а также правила исполнения административных наказаний. При этом особое внимание уделено вопросам подсудности дел об административных правонарушениях и правилам рассмотрения дел об административных правонарушениях и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. В частности, обособлена процедура судебного рассмотрения дел и жалоб. При этом рассмотрение дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами будет осуществляться по единым процессуальным правилам, предусмотренным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Таким образом, в проекте оформлена со всеми специфическими чертами, включая вынесение судебных решений именем Российской Федерации, специфическая разновидность административного судопроизводства – рассмотрение судами дел об административных правонарушениях. Среди принципиальных новелл проекта следует отметить также выделение категорий грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений. Для каждой из названных категорий административных правонарушений установлены особенности производства по делам об административных правонарушениях, максимальные административные наказания, которые могут быть установлены за административные правонарушения, отнесенные к каждой категории. Перечень видов административного наказания расширен за счет включения в него исправительных работ, лишения специального разрешения (лицензии), административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров, ликвидации 4 юридического лица или прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Такое расширение перечня видов административного наказания позволит повысить точность и эффективность реагирования государства на конкретные противоправные деяния. Особенная часть проекта нового Кодекса, устанавливающая административную ответственность за конкретные административные правонарушения, состоит из 32 глав. В Особенной части действующего Кодекса содержится 17 глав. Однако значительное увеличение числа глав Особенной части не означает, что в Кодексе стало почти в два раза больше составов административных правонарушениях. Увеличение числа глав в первую очередь связана с тем, что некоторые наиболее крупные главы разделены на части. Так, нормы, содержащиеся в главе 5 действующего Кодекса в проекте объединены в 3 главах, устанавливающих административную ответственность соответственно за: - административные правонарушения, посягающие на основные права и свободы граждан (глава 7); - административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме (глава 8); - административные правонарушения, посягающие на трудовые права граждан, права в области социального обеспечения и права социальной защиты граждан, а также на права инвалидов (глава 9). Из главы 15 действующего Кодекса в проекте выделены две самостоятельные главы, посвященные соответственно административным правонарушениям в области финансов, налогов и сборов, а также страховых взносов (глава 29), а также административным правонарушениям в области финансового рынка (глава 30). В ряде случаев объединены в рамках одной главы нормы, предусматривающие административную ответственность за 5 административные правонарушения, посягающие на один и тот же родовой объект. Так, выделены самостоятельные главы об административных правонарушениях посягающих: - на семью и права несовершеннолетних (глава 10); - на установленный порядок деятельности некоммерческих организаций и политических партий (глава 11); - на объекты исторического и культурного наследия (глава 14) - административные правонарушения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, содержания и обслуживания жилых домов (глава 16); - административные правонарушения в области технического регулирования (глава 24); - административные правонарушения в области торговли, а также административные правонарушения, посягающие на права потребителей (глава 25); - административные правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также табака, табачной продукции, табачных изделий или курительных принадлежностей (глава 26); - административные правонарушения, посягающие на конкуренцию (глава 27); - административные правонарушения, посягающие на установленный порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также государственного оборонного заказа (глава 28); - административные правонарушения в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (глава 34); 6 - административные правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (глава 36); - административные правонарушения в области воинской обязанности, военно-транспортной обязанности и гражданской обороны (глава 38). В большинстве из указанных глав сохранена преемственность по отношению к действующему Кодексу. В то же время, в главах 14, 16, 30, 38 проекта имеются значительные новеллы. При этом авторы взвешенно подходили к установлению санкций. В целом в проекте сохраняются тенденции к расширению круга урегулированных различными федеральными законами общественных отношений, а также к более детальному и точному определению составов административных правонарушений. Еще одна задача проекта Кодекса – повышение эффективности института административной ответственности. Решение задачи повышения эффективности административной ответственности не сводится к одному только ужесточению административных наказаний. В проекте усилена принудительная составляющая процедуры исполнения административного наказания, включая расширение перечня применяемых мер, направленных на исполнение административного наказания, а также усиление ответственности за уклонение от исполнения административного наказания. Так, наряду с традиционным способом принудительного исполнения постановления о назначении административного штрафа предложен упрощенный порядок взыскания административных штрафов на небольшие суммы (до 10 тысяч рублей), путем направления для удержания по месту работы, получения периодических платежей (из заработной платы, стипендии, пенсии и пр.). 7 В целях обеспечения исполнения административного наказания в виде штрафа Кодекс впервые дополнен такой мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении как обеспечительный арест имущества. Данное нововведение, на наш взгляд, позволит пресекать действия лица, совершившего грубое или значительное административное правонарушение, по «уводу» имущества от обращения на него взыскания, которое производится судебными приставами-исполнителями в рамках принудительного погашения суммы административного штрафа. Одновременно Кодекс предусматривает ряд мер, стимулирующих правомерное поведение, направленных на создание у лица, привлекаемого к ответственности, заинтересованности в сотрудничестве с органами административной юрисдикции. Для этого в Кодексе предусмотрен целый ряд механизмов, включая, в частности: - освобождение от административного наказания с возложением на лицо, ранее не привлекавшееся к административной ответственности, обязанности обеспечить выполнение в установленный срок правил, за невыполнение которых оно привлечено к ответственности; - освобождение от административной ответственности за административные правонарушения в области конкуренции лицом, исполнившего предписание федерального антимонопольного органа о перечислившим в доход государства незаконного дохода от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции; - уменьшение размера административного штрафа в случае его добровольной уплаты - проект предоставляет «преференцию» лицу, привлеченному к административной ответственности за значительное или менее значительное административное правонарушение, в виде возможности уплатить не полную сумму назначенного штрафа, а ее половину, в случае если такую уплату штрафа он произведет в сокращенный (20-дневный) срок. 8 Представляется, что эти и другие подобные меры придадут институту административной ответственности необходимую для эффективной защиты общественных отношений гибкость, а также снизят количество случаев уклонения от участия в производстве по делам об административных правонарушениях и от исполнения административного наказания. Принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях позволит обеспечить более надежную защиту прав и свобод человека и гражданина, большую прозрачность применения мер административного наказания и процессуального принуждения, что в конечном итоге должно положительно сказаться на уровне защиты прав граждан и на деловом климате в стране.