ОМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

ОМСК 2004

ББК 67.621.0
А 43

А 43 Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Материалы всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / Под общ.ред. Ю.П. Соловья. – Омск: Омский юридический институт, 2004. – 231 с.

ISBN 5-98065-020-2

В сборник включены сообщения участников всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы применения кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», организованной Омским юридическим институтом совместно с Омской академией МВД России и состоявшейся в г. Омске 1 июня 2004 г.

Материалы конференции отражают результаты теоретического осмысления положений и складывающейся практики применения нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Предназначен для практических работников правоохранительных органов и иных должностных лиц, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, судей, а также преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов и факультетов.

ISBN 5-98065-020-2 ББК 67.621.0

© Омский юридический институт, 2004

К критике некоторых концептуальных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях

Ю.П. Соловей —
ректор Омского юридического института,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

18 лет — а именно столько действовал Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (далее — КоАП РСФСР) — вполне достаточный срок для того, чтобы пришедший ему на смену Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) мог возвестить о выходе отечественной административно-правовой науки на новые рубежи понимания сущности и социального предназначения административной ответственности в государстве, провозгласившем о своем стремлении стать правовым. Этого, к сожалению, не произошло. Явная непроработанность, противоречивость, а то и ошибочность ряда концептуальных положений КоАП не оставляют сомнения в том, что теория административно-деликтного права, по крайней мере, в той части, в какой она оказалась освоенной разработчиками официального проекта КоАП, по-прежнему, стоит, точнее, топчется на месте. В подтверждение такого неутешительного вывода приведу некоторые аргументы.

Наименование кодекса. Любой нормативный правовой акт должен иметь наименование, позволяющее четко ограничить круг регулируемых им общественных отношений. Это аксиома. Судя по новому (оно же старое) наименованию, КоАП призван определять, что есть административное правонарушение и какие неблагоприятные последствия ожидают лицо, его совершившее. Если провести аналогию между административным правонарушением и преступлением, то КоАП вполне логично рассматривать в качестве «младшего брата» Уголовного кодекса РФ (далее — УК) — «кодекса о преступлениях». Однако в отличие от последнего предмет регулирования КоАП составляют также отношения, складывающиеся при производстве по делу об административном правонарушении и исполнении назначенных административных наказаний, т.е. те, которым, продолжая аналогию, посвящены Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы РФ.

Не игнорируя данную особенность, придется заключить, что КоАП на самом деле должен именоваться Кодексом об административной ответственности, поскольку именно понятие ответственности охватывает весь спектр общественных отношений, регулируемых КоАП, — «административные правонарушения» (основание административной ответственности), «администрат-

ративные наказания» (меры административной ответственности) и «исполнение административного наказания» (привлечение к административной ответственности, реализация административной ответственности).

Справедливости ради следует отметить, что одной из традиций отечественного законотворчества является использование в наименованиях кодексов имен прилагательных: «уголовный», «гражданский», «лесной» и т.д. Из 20 действующих в настоящее время российских кодексов 17 названы именно подобным образом, причем современным Семейному и Трудовому кодексам РФ, как известно, предшествовали Кодекс о браке и семье РСФСР и Кодекс законов о труде РФ. Оставшиеся исключения – как раз КоАП, а также Кодекс внутреннего водного транспорта РФ и Кодекс торгового мореплавания РФ. В отличие от двух последних законодательных актов КоАП мог бы иметь наименование, включающее имя прилагательное, — «Административно-деликтный кодекс РФ». Оно, конечно, несколько менее определенное, нежели предлагавшееся выше, но зато в полной мере соответствует стилистическим традициям российского законотворчества.

Законодательное определение понятия административного правонарушения. Правильное легальное определение понятия административного правонарушения крайне важно потому, что оно является основополагающим ориентиром для принятия федеральным и 89 региональными законодателями адекватных социальным и политико-правовым реалиям решений о введении либо устранении административной ответственности за те или иные деяния.

КоАП РСФСР (ч. 1 ст. 10) определял административное правонарушение как «посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность».

В соответствии же с ч. 1 ст. 2.1 КоАП административным правонарушением признается «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Поскольку в отечественном правоведении сам термин «посягательство» привычно сопрягается со словами «общественно опасное», можно утверждать, что прежнее законодательное определение понятия административного правонарушения содержало хотя бы отдаленный намек на такой его материальный признак, как общественная опасность. В действующей легальной трактовке понятия административного правонарушения подобный намек напрочь отсутствует.

Таким образом, федеральный законодатель закрепил за собой и предоставил другим субъектам административно-деликтного правотворчества совершенно излишнюю, практически неограниченную свободу в объявлении

административно наказуемыми любых нежелательных (или только кажущихся нежелательными) для них деяний физических и юридических лиц.

Полагаю, что определение понятия административного правонарушения, закрепленное в ч. 1 ст. 2.1 КоАП, сформулировано людьми, стремившимися увязать нормы КоАП с нормами УК, но при этом не вникшими в суть последних. Действительно, в соответствии с ч. 2 ст. 14 УК не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, «но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности». Отсюда сделан простой, но неправильный вывод: общественная опасность — признак исключительно преступления, а не административного правонарушения. Между тем, внимательно вчитавшись в текст ч. 2 ст. 14 УК, можно заметить, что речь в ней идет только о том действии (бездействии), которое формально содержит признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК. Составы же большинства административных правонарушений своих аналогов в УК не имеют. Следовательно, ч. 2 ст. 14 УК, подтверждая данную ч. 1 этой же статьи характеристику преступления как всегда общественно опасного деяния, в принципе вовсе не лишает, вопреки распространенному мнению, административные правонарушения признака общественной опасности.

С моей точки зрения, понятием «действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности», охватываются такие деяния, которые не являются ни преступлением, ни (что очень важно!) административным правонарушением. Иное понимание не позволит правильно решить вопрос об ответственности при конкуренции норм Особенных частей УК и КоАП.

Часть 2 ст. 10 КоАП РСФСР содержала правило, согласно которому административная ответственность наступала в случае, если предусмотренные этим кодексом нарушения по своему характеру не влекли за собой уголовной ответственности. В КоАП данное правило в общем виде не вошло, однако в формулировках 8 составов административных правонарушений (ст.ст. 5.16, 5.18, 5.20, 5.46, 7.27, 13.14, 14.25, 15.24) оно нашло свое закрепление («если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния», «при отсутствии признаков преступлений», «если это не влечет уголовную ответственность»). Лишение административных правонарушений, составы которых конкурируют с составами преступлений, признака общественной опасности («в силу малозначительности») автоматически повлечет невозможность применения соответствующих норм Особенной части УК, в то время как замысел законодателя был как раз прямо противоположным. Иначе говоря, соотношение преступления и административного правонарушения — это вопрос не наличия или отсутствия общественной опасности, а вопрос о ее характере и степени. Вместе с тем,

возможно, настало время пересмотреть сложившиеся представления на то, как следует разрешать коллизию уголовно- и административно-правовых норм. Представляется, что в целях обеспечения действенной защиты прав и свобод граждан вопрос о том, какие конкурирующие между собой нормы — УК или КоАП — подлежат применению в данном конкретном случае, должен решаться в пользу последних.

Вывод о том, что административное правонарушение является деянием общественно опасным, подтверждается также совпадением, вплоть до полного тождества, задач УК (ч. 1 ст. 2) и задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП) — «охрана прав и свобод человека и гражданина» и т.д. Примечательна в этой связи и ч. 2 ст. 2 УК, согласно которой указанный кодекс «определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями». Законодатель дает понять, что не все общественно опасные деяния являются преступлениями, и вполне возможна иная государственно-правовая оценка таких деяний, в том числе признание их административными правонарушениями.

Разработчики официального проекта КоАП сочли целесообразным сохранить в нем прежнюю норму о возможности освобождения от административной ответственности «при малозначительности административного правонарушения» (ст. 2.9 КоАП). Что может лежать в основе деления административных правонарушений на малозначительные и, если можно так выразиться, «немалозначительные»? Разумеется, характер и степень общественной опасности деяния. Малозначительность — одна из качественно-количественных характеристик такой опасности. И о том, что общественная опасность присуща административным правонарушениям, надо было заявить со всей определенностью.

Действующее легальное определение понятия административного правонарушения вкупе с положениями ст. 2.7 КоАП, из которых вытекает возможность причинения совершением административного правонарушения «вреда охраняемым законом интересам», может быть истолковано в том смысле, что законодатель наконец-то определился с соответствующим материальным признаком административного правонарушения, отказавшись от «общественной опасности» в пользу «общественной вредности». Представляется, что давно обозначенная и всерьез обсуждавшаяся в литературе дилемма — общественно опасно или общественно вредно административное правонарушение — полностью надумана. В русском языке слово «опасный» означает «способный вызвать, причинить какой-нибудь вред, несчастье», а слово «вредный» — «причиняющий вред, опасный»*. Иными словами, общественная вредность есть материализовавшаяся общественная опасность деяния, и бессмысленно искать на этом пути какие-либо различия между преступлением и администрат-

---

* *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. — 18-е изд., стереотип. — М.: Русский язык, 1986. — С. 89, 388.

ративным правонарушением. Другое дело, что степень общественной опасности среднестатистического административного правонарушения в общем ниже степени общественной опасности преступления. В градации, принятой УК (ст. 15), административные правонарушения могли бы занять место где-то между «преступлениями небольшой тяжести» и малозначительными деяниями, содержащими признаки преступления.

Наряду с общественной опасностью неотъемлемым признаком административного правонарушения является противоправность. Нет сомнения, что он должен быть закреплен в его легальном определении. Возражения вызывает то, как это было сделано разработчиками КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП, повторяющей ч. 1 ст. 10 КоАП РСФСР, административным правонарушением признается «...противоправное ...действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Буквальное толкование данного положения приводит к выводу о недостаточности факта запрета деяния законодательством об административных правонарушениях под угрозой административного наказания для того, чтобы считать его административным правонарушением; требуется, чтобы оно еще было признано противоправным, причем не ясно, кем.

Некоторые предусмотренные КоАП деяния, действительно, запрещены или объявлены незаконными нормативными правовыми актами различной юридической силы, не содержащими норм о юридической ответственности (например, Правила дорожного движения запрещают водителю управлять транспортным средством в состоянии опьянения). Но есть и такие (скажем, мелкое хулиганство), которые текстуально не определены как противоправные ни в одном из действующих нормативных правовых актов, а следовательно, формально не подпадают под законодательное определение административного правонарушения.

Представляется, что во избежание ненужных сомнений следовало бы избавиться от вкравшегося в ч. 1 ст. 2.1 КоАП плеоназма, исключив слово «противоправное». О противоправности соответствующего деяния в полной мере свидетельствует его запрет под угрозой наказания. Именно на этих позициях сформулировано легальное определение понятия преступления (ч. 1 ст. 14 УК).

С учетом сказанного можно предложить к закреплению в КоАП следующее определение понятия административного правонарушения:

«Административным правонарушением признается виновно совершенное физическим или юридическим лицом общественно опасное действие (бездействие), за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность».

Обстоятельства, исключающие административную противоправность деяния. Отсутствие у проектантов КоАП четкого представления о специфике

предмета его регулирования, их боязнь открытого признания общественной опасности материальным признаком административного правонарушения привели к исключению из законодательства об административных правонарушениях нормы о необходимой обороне (ей была посвящена ст. 19 КоАП РСФСР). Согласно ч. 1 ст. 37 УК причинение вреда посягающему лицу в состоянии необходимой обороны, т. е. при защите личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества и государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, «не является преступлением». Не должно оно признаваться и административным правонарушением. Именно в этом состояло социальное предназначение нормы КоАП РСФСР о необходимой обороне.

Согласно ч. 2 ст. 37 УК «защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, является правомерной, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства». Подобная формулировка не препятствует выводу о допустимости необходимой обороны не только от уголовно, но и от административно наказуемых посягательств. Но поскольку глава 8 УК, в которой расположена ст. 37, названа «Обстоятельства, исключающие преступность деяния», ч. 2 ст. 37, равно как и ч. 1 этой же статьи, исключает только уголовную, но не административную ответственность за действия, совершенные в состоянии необходимой обороны.

В данной связи разработчикам КоАП следовало, конечно, воспроизвести в нем отдельной статьей текст ст. 37 УК с заменой слова «преступлением» словами «административным правонарушением». Подобный «плагиат» (аналог ему — ст. 39 УК и ст. 2.7 КоАП, посвященные крайней необходимости) диктуется интересами обеспечения прав и свобод законопослушных граждан.

Сказанное относится и к иным предусмотренным УК обстоятельствам, исключающим преступность (но не административную противоправность!) деяния: причинению вреда при задержании лица, совершившего преступление, физическому или психическому принуждению, обоснованному риску, исполнению приказа или распоряжения (ст.ст. 38, 40-42). КоАП должен легализовать возможность причинения вреда (естественно, соразмерного) при задержании лица, совершившего административное правонарушение.

В рамках настоящей статьи нет возможности даже перечислить положения КоАП, требующие, с моей точки зрения, корректировки. Смею предположить, что КоАП в какой-то мере может повторить судьбу Уголовно-процессуального кодекса РФ, который начал подвергаться обширным изменениям буквально через несколько дней после принятия. При этом, однако, не следует забывать, что недостатки действующего закона ни в коей мере не могут слу-

жить оправданием для его неисполнения или избирательного правоприменения. Важно понять, что строгое, неукоснительное следование закону, в результате которого общество во всей полноте ощущает на себе социальный (в том числе негативный, обусловленный ошибками или недосмотром законодателя) эффект его действия, как раз и является тем путем, на котором недостатки закона могут быть устранены с наименьшими социальными издержками.

КоАП РФ – достоинства и недостатки

Д.Н. Бахрах —
профессор кафедры административного
и финансового права Уральской
государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации
(г. Екатеринбург)

Принятие нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях — важная веха в совершенствовании российского законодательства. Он последовательно реализует главные тенденции развития нашей правовой системы: повышение роли закона, кодификация правовых норм, укрепление судебной власти, расширение права на защиту, совершенствование юрисдикционных процедур и др.

Статьей 1 КоАП закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит только **из законов**. Соответственно, с 1 июля 2002 г. перестали действовать Указы Президента РФ, акты глав субъектов РФ и иные подзаконные акты об административной ответственности. А впредь нормы с таким содержанием будут устанавливаться, изменяться, отменяться только соответственно федеральными законами или законами субъектов РФ. Очевидно, что законодательная форма решения этих вопросов позволит повысить качество норм об административных правонарушениях, их стабильность, гласность, воспитательное значение.

В законодательстве уже давно используется формула «административная ответственность, налагаемая в судебном порядке». В законе о мировых судьях такая деятельность называется «правосудием по административным делам».

КоАП РФ делает огромный шаг вперед в развитии **правосудия по административным делам.** КоАП РСФСР в 1984 г. относил к подведомственности су-