

Негосударственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Омский юридический институт»

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ  
ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Материалы всероссийской научно-практической конференции  
(Омск, 27 февраля 2009 г.)

**ББК 67.621.0**

**А43**

Ответственный редактор  
д-р юрид. наук, проф. Ю. П. Соловей

**А43** Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 27 февраля 2009 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2009. – 234 с.

ISBN 978-5-98065-071-1

27 февраля 2009 г. в г. Омске состоялась всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности», организаторами которой выступили Омский юридический институт и Арбитражный суд Омской области. Материалы конференции охватывают разные аспекты законодательства Российской Федерации и ее субъектов об административной ответственности.

Сборник представляет интерес для научных и практических работников, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

ISBN 978-5-98065-071-1

ББК 67.621.0

© Омский юридический институт, 2009

## **Концепция административной ответственности требует уточнения**

**Ю. П. Соловей –**

ректор Омского юридического института, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

Сегодня в России административным наказаниям подвергаются десятки миллионов граждан и организаций, и вполне закономерно, что проблема административной ответственности находится в центре внимания юридической науки. Однако анализ обширнейшей научной литературы по рассматриваемой теме приводит к неутешительному выводу, что сама концепция административной ответственности до сих пор во многом остается неясной, а следовательно, не реализованной надлежащим образом в законодательстве. Дополнительным аргументом в пользу подобного вывода служит маловразумительная, спонтанная федеральная (не говоря уже о региональной) законотворческая практика: за 7 лет действия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) изменения и дополнения в него вносились 107 (!) раз. Для сравнения: Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК) более чем за 12 лет своего действия корректировался 61 раз.

КоАП в значительно большей степени, нежели его предшественник – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.), сконструирован «по лекалам» УК и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК). Очевидно, что разработчики КоАП, а вслед за ними и законодатель исходили из, казалось бы, простой и понятной идеи: административная ответственность – «младшая сестра» ответственности уголовной. Между тем родство здесь не настолько близкое, и поэтому потенциал административной ответственности, облаченной в одежды «старшей сестры», оказался далеко не реализованным. Что конкретно имеется в виду?

Прежде всего, как следует из сравнения ст. 1.2 КоАП со ст. 2 УК, посвященных задачам соответственно законодательства об административных правонарушениях и УК, законодатель, к сожалению, не в полной мере уловил существенное отличие административной ответственности от ответственности уголовной: если последняя служит обществу правовым средством защиты устоев его существования, базисных социальных ценностей, то административная ответственность выступает преимущественно в качестве одного из действенных рычагов исполнительной власти, правовых средств обеспечения надлежащего государственного управления.

Далее, законодатель, по традиции исходя из, на мой взгляд, преувеличенной оценки угрозы, порождаемой административными

правонарушениями, поставил их в один ряд с преступлениями. Именно такой вывод следует из закрепления в ст. 1.2 КоАП в качестве задачи законодательства об административных правонарушениях «предупреждения административных правонарушений».

Однако административные правонарушения имеют во многом иную природу, нежели преступления: все зависит от угла зрения государственной, в первую очередь – исполнительной власти. Необходимо понять, что административные правонарушения опасны не сами по себе, а только как деяния предпреступные. Предупреждение собственно административных правонарушений – занятие несоразмерно дорогостоящее, обременительное, часто непопулярное, надуманное, волонтаристское, ненужное, а то и вредное (достаточно вспомнить «антиалкогольную» кампанию 1985 г.). Усилия государства требуется направлять на предупреждение преступлений, причем принимаемые для этого меры в силу известной общности причин преступлений и административных правонарушений зачастую будут препятствовать совершению и тех, и других.

Административные наказания должны рассматриваться исполнительной властью как средства ранней профилактики преступлений. Иначе не исключена «стрельба из пушек по воробьям». В связи с этим задачей законодательства об административных правонарушениях должно стать предупреждение не просто административных правонарушений, а «преступлений и административных правонарушений» (вариант: «преступлений и иных противоправных посягательств»).

КоАП серьезно расширил компетенцию судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях, и это, безусловно, надо только приветствовать. Вместе с тем существенно увеличился круг органов исполнительной власти (должностных лиц), уполномоченных расследовать дела об административных правонарушениях и осуществлять их рассмотрение по тем же правилам, что и суды. Иными словами, законодатель не пожелал дать себе отчет в том, что принятые им правовые нормы в еще большем объеме обязали административные органы исполнять, по существу, судебную функцию вопреки известному постулату «никто не может быть судьей в собственном деле». Между тем органы исполнительной власти не приспособлены «вершить правосудие» в силу причин как организационного, так и идеологического свойства. Их задача – не в установлении истины, а в достижении конкретных позитивных результатов в порученной сфере (области) государственного управления.

Несомненно, следовало бы, на мой взгляд, освободить органы исполнительной власти от судебной функции (рассмотрения дел об административных правонарушениях), придав их деятельности по реализации административной ответственности надзорный характер, имманентно присущий указанной власти. Для этого необходимо рассмотрение всех дел об

административных правонарушения отнести к компетенции судей. Органы исполнительной власти должны быть уполномочены назначать за административные правонарушения, совершаемые в сфере их надзорной деятельности, только такие административные наказания (правильнее – взыскания), как предупреждение и административный штраф в минимальном размере, указанном в санкции соответствующей статьи закона. При этом сам факт совершения административного правонарушения является достаточным для назначения органом исполнительной власти административного наказания. Форма и степень вины для него (в отличие от суда) значения не имеют. Процедура назначения наказания предельно проста («рассмотрения дела о правонарушении» как такового нет). Административное наказание может назначаться несколько раз до тех пор, пока нарушение не будет устранено. Если же лицо оспаривает на месте грозящее ему административное наказание или орган исполнительной власти считает необходимым применение более строгих мер из числа указанных в санкции статьи закона, проводятся необходимые процессуальные действия, в том числе в порядке административного расследования, после чего дело передается в суд, который в зависимости от результатов рассмотрения может применить любую, даже наиболее строгую из имеющихся меру административного наказания.

Предлагаемый порядок давно известен странам Западной Европы, в нем воплощены основные положения теории так называемой формальной строгости административного взыскания по сравнению с взысканием, налагаемым в судебном порядке. При названных выше условиях психологические и имущественные ограничения, применяемые к правонарушителю, выступают не наказанием по суду, а именно административным взысканием. Срок между совершением правонарушения и наказанием становится минимальным. Кроме того, в отличие от нынешней ситуации административным органам, назначающим в качестве наказания штраф, не придется нарушать ст. 35 Конституции Российской Федерации, согласно которой «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда»: ведь привлекаемое к административной ответственности лицо по собственному желанию, добровольно (не будучи к этому обязанным) возлагает на себя бремя уплаты штрафа, отказываясь от разбирательства в суде. Нельзя не отметить и то обстоятельство, что в результате введения предлагаемого порядка существенно сократятся расходы на финансирование производства по делам об административных правонарушениях, будут сэкономлены время и иные ресурсы органов исполнительной власти, судов да и самих граждан (организаций).

Описанный порядок привлечения физических и юридических лиц органами исполнительной власти к административной ответственности уже имеет свой отдаленный аналог в российском законодательстве. Речь идет об отечественном варианте используемой в уголовном процессе некоторых

зарубежных государств «сделки о признании вины» – особом порядке принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (глава 40 УПК). Нельзя не упомянуть здесь и о достаточно близком к предлагаемому нововведению порядке назначения административного наказания без составления протокола (ст. 28.6 КоАП). Важно подчеркнуть, что гарантии прав физических и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности, ослабленными не будут, поскольку при любых условиях они всегда могут воспользоваться правом на рассмотрение дела о вменяемых им в вину административных правонарушениях в суде.

Нетрудно заметить, что в КоАП в целом реализована уголовно-процессуальная, если можно так выразиться, модель производства по делам об административных правонарушениях. Сегодня точное следование должностных лиц органов исполнительной власти уголовно-процессуальным принципам и процедурам, привнесенным в КоАП, сопряжено с серьезными временными, материальными, финансовыми затратами, значительной психологической нагрузкой. В глазах рядового правоприменителя они часто несопоставимы с будущим, зачастую символическим, административным наказанием и не оправданы характером и степенью общественной опасности административного правонарушения. Результат – уклонение должностных лиц от исполнения обязанностей по выявлению и пресечению административных правонарушений, стремление максимально упростить, в том числе и за счет формального нарушения закона, производство по делу. Введение же, наряду с действующим, предлагаемого порядка привлечения к административной ответственности в значительной мере позволит преодолеть подобные негативные явления. Располагая возможностью прибегнуть к альтернативному порядку привлечения к административной ответственности, должностные лица органов исполнительной власти будут понимать и принимать как должное, без внутреннего сопротивления, что рассмотрение дела в суде предполагает проведение серьезной предварительной процессуальной работы, что результатом последней выступает вполне соизмеримое с ней по тяжести правоограничений административное наказание, применяемое в судебном порядке.

Возрастет мотивация к правомерному осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, повысится его оперативность и экономичность. Органы исполнительной власти и их должностные лица будут освобождены от необходимости решения неких «сверхзадач», обретут возможность в полной мере руководствоваться здравым смыслом, проявлять разумную инициативу и в итоге добиваться большей эффективности своей работы по предупреждению и пресечению противоправных посягательств, защите прав и свобод граждан и организаций, интересов общества и государства, а институт административной ответственности сможет в действительности соответствовать своему социальному предназначению.

## Содержание

|   |     |
|---|-----|
| <b>Памяти Ильяса Шапиевича Киялсханова</b> .....  | 3   |
| <b>Соловей Ю. П.</b> Концепция административной ответственности<br>требуется уточнения .....  | 6   |
| <b>Северюгин В. Е.</b> Реализация конституционных положений в законодательстве<br>Российской Федерации об административной ответственности .....  | 10  |
| <b>Каплунов А. И., Резникова А. А.</b> Парадоксы Кодекса Российской Федерации<br>об административных правонарушениях и тенденции, разрушающие<br>целостность института административной ответственности .....   | 17  |
| <b>Кононов П. И.</b> О некоторых проблемах применения Общей части Кодекса<br>Российской Федерации об административных правонарушениях<br>(по материалам судебной практики) .....  | 28  |
| <b>Федяев Е. А.</b> О понятии административной ответственности .....  | 35  |
| <b>Шерстобоев О. Н.</b> Стимулирующие нормы в административно-деликтном<br>законодательстве Российской Федерации .....  | 39  |
| <b>Косицин И. А.</b> Формула описания длящегося административного<br>правонарушения .....   | 43  |
| <b>Шевченко Ю. П.</b> Законодательство об административных правонарушениях,<br>уголовное и уголовно-процессуальное законодательство: проблемы<br>соответствия .....   | 48  |
| <b>Опарин В. Н., Старовикова И. Д.</b> Финансовая ответственность: миф<br>или реальность? .....   | 53  |
| <b>Петров А. Ю.</b> Некоторые проблемы административной и налоговой<br>ответственности банков и их должностных лиц (на примере ст. 129.1<br>Налогового кодекса Российской Федерации и ст. 15.6 Кодекса<br>Российской Федерации об административных правонарушениях) ..... | 72  |
| <b>Бекетов О. И., Майле А. Д., Редько Н. Л.</b> Административная преюдиция<br>в контексте реформируемого института административного надзора<br>за лицами, освобожденными из мест лишения свободы .....   | 77  |
| <b>Дианов М. А.</b> Вопросы толкования понятия предвыборной агитации<br>при реализации административной ответственности в области<br>информационного обеспечения выборов .....  | 89  |
| <b>Майле А. Д.</b> Особенности административной ответственности<br>в области строительства и благоустройства по законодательству ФРГ .....  | 97  |
| <b>Науджина Е. В.</b> Административная ответственность за нарушение права<br>на информацию гражданина-потребителя .....   | 101 |
| <b>Канати А. Ю.</b> Особенности рассмотрения дел об административных<br>правонарушениях, совершенных при осуществлении<br>предпринимательской деятельности .....  | 106 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Шевченко Е. В.</b> Особенности объективной стороны административных правонарушений в области бюджета .....  | 114 |
| <b>Гречкина О. В.</b> Особенности административной ответственности за незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу .....   | 118 |
| <b>Титова Г. М.</b> К вопросу о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства об исполнительном производстве .....  | 123 |
| <b>Гусева А. Е., Жданов Н. М., Назаркина Е. В.</b> Проблемы административной ответственности за нарушения миграционного законодательства .....   | 128 |
| <b>Плесовских В. Д.</b> Административная ответственность за посягательства на установленный порядок управления в России: история становления и развития .....  | 137 |
| <b>Баглай О. Г.</b> Объект мелкого хулиганства .....   | 145 |
| <b>Жданов Н. М.</b> Антиалкогольная составляющая законодательства об административной ответственности .....  | 152 |
| <b>Макарова Е. Г.</b> Особенности юридического состава административных правонарушений в области пожарной безопасности .....   | 163 |
| <b>Гришаков А. Г.</b> Административная ответственность за нарушение пропускного режима охраняемого объекта .....   | 169 |
| <b>Фетисов В. А.</b> О некоторых проблемах, связанных с назначением наказания в виде административного ареста .....  | 171 |
| <b>Сахно А. И.</b> Административное выдворение иностранных граждан за пределы Российской Федерации .....   | 177 |
| <b>Корсакова Н. А.</b> Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений .....  | 184 |
| <b>Майоров В. И.</b> Проблемные вопросы неотвратимости административного наказания за нарушение правил дорожного движения .....  | 188 |
| <b>Чуча С. Ю.</b> Арбитражный суд в системе органов административной юстиции .....   | 193 |
| <b>Макарцев А. А.</b> О правовом статусе административных комиссий .....   | 198 |
| <b>Цыганова Е. М.</b> Проблемы соотношения норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях .....                                     | 203 |
| <b>Банщикова С. Л.</b> Задачи производства по делам об административных правонарушениях, связанных с неисполнением родителями (замещающими их лицами) обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних ..... | 208 |
| <b>Цуканов Н. Н.</b> Условия принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении .....  | 213 |
| <b>Ребец К. В.</b> Доказательственное значение документов в производстве по делам об административных правонарушениях ....   | 223 |



# **Актуальные проблемы административной ответственности**

Материалы всероссийской научно-практической конференции  
(Омск, 27 февраля 2009 г.)

Редактор Л. А. Янцен  
Корректор Ю. А. Кунгурова

---

Подписано в печать 2.06.2009 г. Формат 60x84<sup>1/16</sup>. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 13,6. Уч.-изд. л. 12,56. Тираж 500 экз. Заказ № 502.

Типография «Альбион»  
г. Омск, ул. Фурманова, 7