

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ:
ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСТРУКЦИЯ
И РЕАЛИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ*****Осинцев Дмитрий Владимирович**

Доктор юридических наук, доцент кафедры теории и практики управления
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: dimios@mail.ru

Рассматривается традиционный вопрос о критериях установления административной ответственности. Отмечается, что кодификация законодательства об административных правонарушениях была реализована лишь как формальное объединение норм, подкрепленных наказаниями, не имеющими ни своей идеологии, ни четкой отраслевой принадлежности. Предлагаются подходы к устранению лишних и нелепых норм, предусматривающих назначение административных санкций, а также указывается на возможность унификации административных правонарушений как дезорганизирующих управленческую деятельность государственной администрации поступков, связанных с невыполнением статусных и режимных обязательств, следующих из административных актов.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение и преступление, административная наказуемость, административные методы и режимы

**ADMINISTRATIVE LIABILITY:
THE LEGAL CONSTRUCTION
AND LEGAL PRACTICES****Osintsev Dmitriy**

Ural State Law University (Yekaterinburg), e-mail: dimios@mail.ru

The article raises the traditional issue of criteria for establishing administrative liability. It's mentioned that a codification of the administrative legislation has been resulted in a formal collection of norms that have neither a general idea nor clear affiliation with the branch of law. The author proposes to remove the unnecessary and ridiculous rules on administrative sanctioning, and outlines a potential unification of administrative offences. It seems possible because these acts destabilize the activities of public administration and relate to non-compliance with the status and order obligations arising from administrative legal acts.

Key words: administrative liability, administrative offences, criminal offences, administrative penalty, administrative methods and orders

Наступивший 2015 год — юбилейный год кодификации законодательства об административных правонарушениях. Как верно напоминает С. М. Зырянов, «административная ответственность приобрела формальные признаки самостоятельного вида юридической ответственности в российском законодательстве в результате первой кодификации в 1985 г.»¹. Правда, автору этого высказывания сразу хочется задать вопрос: на какой фразе поставить логическое ударение — «самостоятельный вид» или «формаль-

* Статья публикуется в авторской редакции.

¹ Зырянов С. М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журн. рос. права. 2014. № 1.

ные признаки»? Как назвать этот юбилей — триумфальным или только очередным? Чего больше — достижений или проблем — создала такая кодификация?

Административная ответственность, которая приобрела свои типичные черты в советское время, была далеко не формальным видом государственного принуждения, и сами по себе административные взыскания не были особо значимыми для граждан (штрафы считались неприятностью, но не вели к унижению; административный арест, конечно, являлся позорящей мерой, но не влек увольнения; лишение права на управление транспортным средством лишь на время освобождало от некоторых удобств, подводя к общему знаменателю «скромности» населения). Куда более тяжелым по последствиям был рикошетный эффект этих мер. Конечно, они могли носить профилактический характер, предупреждая несчастные случаи и выступая жестким напоминанием о бдительности должностных лиц и специалистов¹, но также могли привести к лишению выплат трудового характера², кадровым перестановкам в связи с потерей репутации³, увеличению размера материальной ответственности работника⁴, перемещению в очереди на предоставление путевок⁵, жилого помещения⁶ и другим неблагоприятным для граждан поражениям в правах преимущественно социально-экономического характера.

Не нужно обманывать самих себя и утверждать, что административная ответственность наступала только за те действия (бездействие), которые были предусмотрены лишь нормативными правовыми актами, устанавливающими административные взыскания. Зачастую она влекла утрату или ограничения в реализации конституционных прав: на поступление в определенные учебные заведения, на продвижение по номенклатурной лестнице, на некоторые социальные блага (например, кроме профсоюза никто путевки не давал), а также важных имущественных прав — на получение жилого помещения, приобретение иного недвижимого имущества, автомобиля и т. д. Давно следует признать, что привлечение к административной ответственности — хитроумный и изощренный вариант внесудебной уголовной репрессии⁷, применяемой преимущественно за формальные технические погрешности (нарушение правил обращения с ресурсами и технологические отступления в различных отраслях промышленности

¹ Об утверждении Положения о расследовании и учете несчастных случаев на производстве: постановление Президиума ВЦСПС 13 августа 1982 № 11-6 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

² Типовое положение об оплате труда руководящих работников, специалистов и служащих совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий: приложение 2 к постановлению Госагропрома СССР, Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 30 июня 1986 г. № 15/241/П-7 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении уточнений Основных положений о премировании работников производственных объединений (комбинатов) и предприятий промышленности за основные результаты хозяйственной деятельности: постановление Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 24 июля 1980 г. № 214/П-8 // Бюл. Госкомтруда СССР. 1980. № 10.

³ О мерах по коренному повышению качества продукции: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 12 мая 1986 г. № 540 // СП СССР. 1986. № 24. Ст. 139; О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения: указ Президиума ВС РСФСР от 16 мая 1985 г. № 398-XI // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 21. Ст. 738.

⁴ О размерах материальной ответственности лиц, виновных в хищении, недостаче и сверхнормативных потерях валютных и некоторых других ценностей: постановление Совмина СССР от 26 апреля 1982 г. № 344 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов: указ Президиума ВС РСФСР от 11 марта 1977 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1977. № 12. Ст. 254; О плане распределения бюджетных путевок в санатории республиканского подчинения для детей с нетуберкулезными заболеваниями и коек в клиники научно-исследовательских институтов курортологии и физиотерапии: приказ Минздрава РСФСР от 19 октября 1981 г. № 606 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов: указ Президиума ВС СССР от 23 мая 1986 г. № 4719-XI // Ведомости ВС СССР. 1986. № 22. Ст. 364.

⁷ Судьи, применяя административные взыскания, по сути, выступали в качестве органов административной юрисдикции, и выносимые ими постановления являлись административными, а не судебными актами.

и сельского хозяйства) или неодобряемое в социуме поведение. При этом, несмотря на отсутствие личного принуждения (реального ограничения свободы, если не считать, конечно, административного ареста), субъект теряет свой базовый правовой статус. Верно отмечает Ю. П. Оноколов: «Обычно при декриминализации деяния за те же действия устанавливается административная ответственность, что дает возможность экономии уголовной репрессии и осуществления борьбы с отдельными правонарушениями в упрощенном порядке, с помощью более мягких видов юридической ответственности»¹. Здесь следовало бы дополнить: с теми же репрессивными последствиями, только без судимости и долговременной изоляции от общества.

Шли годы. Что бы ни говорили многие авторы о сущности административной ответственности, ссылаясь на нормы КоАП РФ (2001 г.), нужно признать, что она превратилась во вторую систему налогообложения² за счет безудержного роста административных штрафов. Прочие же административные наказания создают больше проблем для самих правоприменителей, чем для лиц, к которым они применяются: доказывание сложное и трудоемкое, а эффект сомнительный. Действительно, сколько усилий необходимо приложить, чтобы лишить права на управление транспортным средством и после этого оставить автомобиль в фактическом обладании правонарушителя; или чтобы дисквалифицировать держателя контрольного пакета акций, за которым все равно остается последнее слово в управлении организацией. А сколько всего нужно учесть, чтобы конфисковать предметы правонарушений: сначала надо разрешить всевозможные перипетии с установлением собственника (хотя есть мнение, что такой подход к конфискации эту меру ответственности девальвирует³), но не это главное, а то, что конфискованное имущество потом, видимо, предстоит беспроблемно уничтожить за счет средств бюджета. Зачем нужны такие наказания, если негативные последствия их применения наступают для государства?

Кому уж точно нельзя заявлять о необъективности или ангажированности в разрешении проблем административной ответственности, так это Н. Г. Салищевой: отмечая современные тенденции развития института административной ответственности, она по существу называет некоторые технические особенности бюрократической практики, а не самого института ответственности:

1) в региональном законодательстве усилена ответственность за состояние дел в сфере экологии, здравоохранения (просто изменена подведомственность: вместо одного субъекта действует другой, а на суть ответственности это не повлияло);

2) конкретизированы составы многих правонарушений (раньше ответственность за невыполнение целого нормативного массива была сформулирована абстрактно, а теперь за несоблюдение отдельных статей и пунктов вводятся самостоятельные санкции без объяснения объективных причин такой дифференциации);

3) усилены многие санкции (просто размеры штрафов «бегут» за инфляционными процессами, а лишение какого-либо права никак не препятствует фактическому пользованию благами этого права: управлять автомобилем можно и без водительского удостоверения, правда, это рискованно);

¹ Оноколов Ю. П. Институт административной преюдиции как инструмент противодействия преступлениям и иным правонарушениям // Таможенное дело. 2014. № 2. С. 20–23.

² А. Б. Агапов верно отмечает, что штраф более 500 тыс. руб. назначается за особо тяжкие преступления, а административный штраф от 300 тыс. до 600 тыс. может быть назначен за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013 № 7. С. 744).

Еще более внушительные статистические данные приводят А. Н. Дерюга и И. Д. Мотрович, объявляя, что только органами внутренних дел выявляется около 70 млн и более административных правонарушений, большинство которых карается штрафными видами административных санкций, порой увеличенных на исполнительские сборы (Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 57).

³ Гараев А. А. Административная конфискация // Административное и муниципальное право. 2014. № 8.

4) установлена ответственность за нарушение правил и норм технических регламентов (многие из них вообще не содержат юридических предписаний, а их исполнение обеспечивается добровольно реализуемыми национальными стандартами и сводами правил).

Общий вывод автора неутешителен: внесение более 2 тыс. изменений в КоАП РФ привело лишь к хаосу, а Кодекс так и не приобрел единую идеологическую линию¹.

А. Б. Агапов подчеркивает, что административная ответственность устанавливается *ad hoc* (применительно к случаю), «при этом игнорируются общие принципы кодификации, в соответствии с которыми должны быть изначально предусмотрены единые критерии, отвечающие предназначению административной ответственности в системе мер публичного принуждения»². Как раз такие критерии определены в ст. 1.2 КоАП РФ, которая говорит о задачах законодательства РФ об административных правонарушениях. В ней четко обозначено, что меры по защите и охране общественных отношений направлены против особого вида посягательств – административных правонарушений, и даже названы сферы, где они могут быть совершены³. Но разве не бессмысленно относить (по сути, отрицательным образом) к административным правонарушениям любые непризнанные иными отраслями права противоправные посягательства лишь на основании их включения в КоАП РФ? Ведь тем самым создается система коллизионных случаев и (или) оперативной ликвидации законодательных пробелов независимо от содержания различных видов юридической ответственности. Будем точны: в систему административной ответственности могут попасть и те действия (бездействие), которые вообще никакого объекта посягательства не содержат (о них еще пойдет речь в данной статье)⁴, однако нормы, им посвященные, стали значимой частью Кодекса.

Как в теории, так и в практике привлечения к административной ответственности делаются попытки соединить антиномичные позиции. Первая: нужно немного подкорректировать действующие нормы, и все будет в порядке. Предлагается, например, уточнить подведомственность, сопоставить составы правонарушений и санкции, унифицировать нормы производства по делам об административных правонарушениях для всех субъектов административной юрисдикции, ограничить количество изменений, вносимых в текст Кодекса. Вторая позиция: КоАП РФ содержит неустранимые противоречия, которые парализуют его реализацию. Так, неясна система принципов административной ответственности; нужна дальнейшая дифференциация статусов субъектов ответственности; непонятно, что опасней – отдельные виды преступлений или административных правонарушений; нужна ли вообще административная ответственность за отдельные нарушения, особенно в сфере экономики; почему штрафы за совершение преступлений стали куда ниже штрафов, налагаемых в административном порядке, и т. д.⁵

¹ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.

² Агапов А. Б. Указ. соч. С. 743.

³ Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений (ст. 1.2 КоАП РФ).

⁴ А. Б. Агапов в связи с этим отмечает, что «публичная власть в демократическом государстве не вправе запрещать „массовое одновременное пребывание и передвижение граждан“, поскольку установление запретов применительно к действиям, обусловленным естественными правами граждан, алогично, абсурдно по своей сути и противозаконно, поскольку не содержит никаких признаков посягательств на правоохраняемые публичные или частноправовые интересы» (Агапов А. Б. Указ. соч. С. 746).

⁵ Салищева Н. Г. Указ. соч.; Ломакина В. Ф. Актуальные вопросы правового регулирования административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 56–60.

Не хотелось бы подключаться к дискуссии, которая год от года разгорается в юридической периодике вокруг доводов о незыблемости и фундаментальности административной ответственности. В очередной раз приводятся доказательства (правда, весьма сомнительные) того, что «налоговая ответственность имеет административно-правовую природу и не является самостоятельным видом публично-правовой ответственности»¹. Административная ответственность обладает более совершенной основой правового регулирования, а поскольку терминологические различия между нормами КоАП РФ и Налогового кодекса РФ не принципиальны, то дифференцировать эти виды ответственности не стоит.

Вообще говоря, это хороший выход из положения. Поскольку нормы КоАП РФ охраняют разные сферы отношений, регламентируемые разным отраслевым законодательством, то и выделять специально иные защитные механизмы не стоит, так как они часть административной ответственности. Но почему, однако, никто не задает вопрос: зачем нормы КоАП РФ охраняют иные отраслевые отношения, если там вполне достаточно собственных механизмов защиты? Неужели эти отрасли инвалидные, неполноценные и лишь администрирование вносит гармонию в их правовые системы? Совершенно неверно. Такие допущения лишь умаляют значение, а порой полностью исключают необходимость административной ответственности, так как получается, что при помощи административных санкций нечего защищать, кроме иных отраслевых отношений. Поэтому, действительно, следует приступить к обоснованию специфичности административных санкций, уникальности самой административной ответственности, а не просто констатировать ее наличие как свершившейся, искусственно созданной формальной конструкции. Придумать фантомную конструкцию легко — воплотить ее в жизнь куда сложнее, а порой вообще невозможно. Но это не значит, что нормы административной ответственности не реализуются вообще. Просто они находят другое воплощение (имущественные обязательства, меры пресечения, моральные поучения и т. д.).

Приходится признать: за 30 лет исследований и кропотливой работы всего государственного аппарата мы ни на шаг не продвинулись в изучении сущности административной ответственности, а результаты практики далеки от решения намеченных задач. С. М. Зырянов делает общий вывод: «Задача обособления административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности, выработки объективных критериев, необходимых для этого, имеет не только сугубо теоретическое, но и большое практическое значение для законодателя, правоприменителя и всех граждан, участвующих в самых разнообразных общественных отношениях»². Сегодня мы лишь приступаем к выполнению этой задачи, хотя кодификация законодательства об административных правонарушениях должна была ее решить. Иначе говоря, необходимо только начать разрабатывать рассматриваемую подотрасль административного права, а не совершенствовать механизмы административно-юрисдикционной работы. Однако обоснованно ли предъявлять претензии к уровню разработанности законодательной базы и правоприменительной практики административно-деликтного права? Попробуем посмотреть на реалии административной ответственности, а не только на догматический конструкт о том, что она нужна и зарекомендовала себя как эффективный механизм правоохранительной деятельности.

Не будем начинать с искусной дефиниции, так как большинство попыток определить административную ответственность грешат бессодержательностью, предлагают лишь набор абстрактных признаков. Вот пример очередного обобщения воззрений на

¹ Калантарова Э. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования административной ответственности за правонарушения в области налогового законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 1.

² Зырянов С. М. Указ. соч.

административную ответственность: «Это установленная государством мера принудительного воздействия, направленная на применение определенных санкций в отношении лица, виновного в совершении административного правонарушения»¹. Исключите из этого определения слово «административное», и ничего не остается, кроме редуцированного толкования понятия юридической ответственности вообще. Что здесь такого специфического административного, не поясняется, расчет на магию слова иллюзорен.

Говоря о проблемах юридической ответственности, В. Ф. Яковлев отмечает, что связанные с ее применением неблагоприятные последствия должны быть вызваны совершением правонарушения. Собственно говоря, это известный и извечный фактор, обуславливающий негативную реакцию государства, но когда речь заходит о сфере публичного управления, невольно возникает вопрос: в чем состоит сущностное отличие административного правонарушения от иных видов правонарушений, почему именно оно влечет административную ответственность?

Обратим внимание, что генезис административной ответственности связан не с ценностно-ориентированным подходом, не с особенностями сферы охраняемых отношений, спецификой совершаемых деяний и другими обстоятельствами, а с соблюдением *формального порядка реализации* любых отраслевых прав. Корневой состав административного правонарушения заложен в ст. 19.1 КоАП РФ: «Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществление своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам». Причем если для гражданско-правовой ответственности значимо само осуществляемое право, для уголовной — последствия, для финансовой — необдуманная инициатива, для конституционной — уровень правового регулирования, то для административной ответственности акцент поставлен на «*порядке осуществления*» (!). В этой идеологии, можно сказать, и скрывается технический тоталитаризм административной ответственности. Так сложилось, что в отечественной традиции то или иное субъективное право возникает лишь в силу его официального признания и юридического закрепления. Значит, для каждого субъективного права есть свой порядок реализации, следовательно, за нарушение этого порядка всегда можно ввести административную санкцию. Данный софизм следует из неудачной формулировки определения самоуправства.

В связи с этим верно отмечает Ю. И. Попугаев: «Неясно, почему то или иное деяние законодатель признает административным правонарушением; чем он руководствуется, определяя деликтность деяния и устанавливая за его совершение тот или иной вид и размер наказания (более или менее строгое)? Такое определение понятия административного правонарушения не ограничивает возможности законодателя по субъективному усмотрению признать административным правонарушением любое деяние. Если вдруг законодатель деликтизирует рукопожатие в общественных местах, то это деликтизированное деяние будет полностью соответствовать признакам административного правонарушения, предусмотренным ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, а установление за его совершение наказания в виде административного ареста будет соответствовать всем нормам Общей части КоАП РФ»².

Предложим следующий подход: сначала необходимо критически пересмотреть те правонарушения, юридическая конструкция которых находится за пределами публичного администрирования и граничит с недостойными поступками лица, чье вызывающее поведение никакой угрозы безопасности не представляет, но и оставлять его без должного внимания невозможно.

¹ Дивин И. М. К вопросу об определении понятия «административная ответственность» // Административное право и процесс. 2013. № 10.

² Попугаев Ю. И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликтизации деяния // Административное право и процесс. 2014. № 1.

В ст. 2.1 КоАП РФ *административное правонарушение* определяется по способу выражения как *действие или бездействие*, внешне выраженный поступок человека, связанный с применением или неприменением мускульной энергии. Однако ничего не сказано о вербальных характеристиках административных правонарушений. Ведь административная ответственность может наступать и за высказывания: *агитацию* (ст. 5.10), *навязывание убеждений* (ст. 5.26), *использование назывных характеристик* (ст. 5.61, 17.8¹), *пропаганду* (ст. 6.21, 20.3), *брань* (ст. 6.26, 20.1), *сообщение информации различными способами* (ст. 13.14, 13.15, 14.3, 14.52, 15.33¹, 17.9, 17.13). Не сказать, что статей так уж много. Специально не приведены статьи, касающиеся исключительно непредоставления информации в различные административные инстанции, поскольку в них явно речь идет о бездействии по отношению к требованиям представителей власти. Конечно, многие из перечисленных высказываний неприятны (брань и оскорбление), непонятны (навязывание идеологии или религиозных убеждений), любопытны (разглашение тайны), но в подавляющем большинстве случаев публичный порядок, тем паче порядок управления, не затрагивают.

Обратим внимание на ст. 6.21 КоАП РФ. Конституционному Суду РФ пришлось принять соответствующее постановление, чтобы прояснить способ совершения указанного в ней деяния¹. Но после состоявшегося вердикта ситуация только усугубилась. Достаточно привести некоторые выдержки из названного постановления: «В мировом же обществе, равно как и в практике различных национальных конституционно-правовых систем, отсутствует консенсус относительно понимания пределов как самой по себе сексуальной автономии личности, так и распространения информации, касающейся сексуальных отношений, нормативного определения непристойного поведения, условий и критериев, на основе которых оно может быть признано общественно опасным и подлежит запретительному государственно-правовому воздействию...

...Верховный Суд РФ исходил из того, что понятие „пропаганда“ предполагает активные публичные действия по формированию в сознании установок и (или) стереотипов поведения либо деятельность, имеющую цель побудить или побуждающую лиц, которым она адресована, к совершению каких-либо действий или к воздержанию от их совершения, в связи с чем запрет пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений не препятствует реализации права получать и распространять информацию общего, нейтрального содержания о нетрадиционных сексуальных отношениях, проводить публичные мероприятия в предусмотренном законом порядке, в том числе открытые публичные дебаты о социальном статусе сексуальных меньшинств, не навязывая их жизненные установки несовершеннолетним как лицам, не способным в силу возраста самостоятельно критически оценить такую информацию (определения от 15 августа 2012 г. № 1-АПГ12-11, от 7 ноября 2012 г. № 87-АПГ12-2 и от 27 февраля 2013 г. № 46-АПГ13-2).

Соответственно, оценка конкретных действий лица как подпадающих под запрет, установленный частью 1 статьи 6.21 КоАП РФ, предполагает недопустимость формального подхода при принятии решения судами общей юрисдикции, которые должны *учитывать весь комплекс фактических обстоятельств, подтверждающих или, напротив, опровергающих наличие в этих действиях признаков противоправной пропаганды или навязывания информации*, направленности на недопустимую популяризацию среди несовершеннолетних нетрадиционных сексуальных отношений, а также *время, место и способ распространения соответствующей информации, мотивы, которыми руководствовалось распространявшее ее лицо, в том числе с точки зре-*

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н. А. Алексеева, Я. Н. Евтушенко и Д. А. Исакова // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2014. № 6.

ния их значения для обеспечения защиты прав и законных интересов лиц, относящихся к сексуальным меньшинствам» (курсив наш. — Д. О.).

Исходя из конституционно-правовых доктрин все предельно ясно, а вопросы квалификации административного правонарушения так и остались на усмотрение правоприменителя. Каким бы ни было высказывание на любую тему, оно все равно останется высказыванием именно на эту тему, которая все равно будет противоречить конституционным устоям, а в любой дискуссии или простом споре отстаивание точки зрения может быть интерпретировано как пропаганда.

Представленные виды высказываний, сопряженных с совершением административных правонарушений, сами по себе не являются чем-то вопиющим и угнетающим человеческую личность. Стоит, например, сравнить бранную песню, которую некий субъект распевает на пустынной улице, с общим шумовым эффектом, который создают торговки на рынке, или рекламными призывами по громкоговорящим устройствам. При этом второй случай ненаказуем, несмотря на всю назойливость этих бестолковых призывов. Сама по себе толчея и давка на площади также ненаказуемы, хотя настойчивые просьбы индивида иногда называют оскорбительным приставанием. Можно впустую судачить с соседкой-пенсионеркой о том, куда уехал сосед-судья, которого защищают от нападения, но для осведомленного официального лица это будет наказуемо в административном порядке. Можно открыто излагать на научной конференции информацию об уровне коррупционной пораженности, криминологической картине и финансовой необеспеченности муниципалитетов в России, пригласив туда сотрудников спецслужб иностранных государств, что представляет явную угрозу национальной безопасности, но такая инициатива ненаказуема. Еще неизвестно, что сможет нанести больше вреда: только отдельные циничные вопли или углубленное изучение запрещенных идеологий, деятельности запрещенных организаций и т. п.

Нужно признать, что такого рода высказывания, сопряженные с ними деяния в обществе, точнее в отдельных социальных группах, *не одобряют*. Конституционный Суд РФ в вышеприведенном постановлении говорил именно об этом. Так что административное правонарушение лишилось одного из существенных признаков — создания им угрозы для общественных отношений. Если для конкретных лиц данное правонарушение носит неприятный оттенок, вызывает у них отрицательные эмоции, так пусть и защищаются от него в частноправовом порядке. В целом же для общества такие поступки юридически нейтральны. Если следовать обратной логике (поступки опасны, вредны, антиобщественны), то нужно устанавливать административную ответственность за кашель в филармонии, разговоры по сотовому телефону в общественном транспорте, пересуды торговки на рынке и т. д. только потому, что кому-то это не нравится.

Такое предложение не исключает вмешательства администрации. Когда частные неудобства приобретают общественное значение, безусловно должна последовать правоохранительная реакция для устранения раздражающего фактора: пьяницу, распоясавшегося хулигана или язвительного насмешника по просьбе граждан можно удалить из поля зрения, но предъявление к ним иска — не полицейский вопрос. В данном случае смешаны угроза социальным ценностям (правопорядку в целом) и случайная череда частных неприятностей.

Кроме того, действия или бездействие, носящие оценочный характер, также должны пресекаться, но не наказываться. Хватит разглагольствовать о появлении в состоянии опьянения в общественном месте (ст. 20.21 КоАП РФ) как о поступке, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность. Сколько субъектов в таком состоянии появляется в канун Нового года на улицах, и что, все наказаны?¹ Этот

¹ Однако стоит сказать, что в Пасху будет крестный ход с песнопениями (заметим, без распятия чего-либо горячительного), тут же получишь запрет от местной администрации, так как ночь на дворе, а инициаторам массового мероприятия грозит наказание.

лицемерный состав и ему подобные должны быть исключены из КоАП РФ. Такие лица нуждаются в лечении и социальном внимании, а применение к ним санкций только затрудняет их положение.

Могут последовать возражения: как быть с теми составами, что предусматривают ответственность за высказывания, пограничные с преступлениями (заведомо ложные сведения, экспертные заключения, пропаганда запрещенных организаций и т. д.)? Эти составы должны вернуться туда, где им отведено надлежащее место, – в УК РФ. Однако их следует считать привилегированными составами с соответствующими «мягкими» профилактическими санкциями, а также особыми правилами назначения наказаний и освобождения от уголовной ответственности. Не нужно придумывать специального понятия «уголовный проступок», чтобы не стирать грань между преступлениями и административными правонарушениями¹, так как есть глубинные несоответствия составов преступлений и административных правонарушений (об этом позже), не следует одинаково называть их, а также фиксировать нормы ответственности за их совершение в разных кодексах.

Так, в ст. 5.16 КоАП РФ и 141 УК РФ одинаково говорится о подкупе избирателей, также сходны ст. 5.18 КоАП РФ и 141¹ УК РФ или ст. 5.26 КоАП РФ и 148 УК РФ, ст. 5.53 КоАП РФ и 183 УК РФ, ст. 6.16¹ КоАП РФ и 228 УК РФ, ст. 7.27 и около десяти статей УК РФ с разными составами посягательства на чужое имущество, отличающимися только по величине последствий и способам совершения противоправных деяний. Стоит ли в большинстве статей КоАП РФ повторять фразу о возможности привлечения к административной ответственности, если деяния не влекут уголовной ответственности? К чему такая путаница для правоприменителей и вопиющий коррупциогенный фактор (наличие субъективного выбора между уголовной или административной ответственностью), когда перед нами обычный или привилегированный составы преступления? При этом на функционирование исполнительной власти полномочия по применению санкций за такие правонарушения влияют косвенно, так как ею не устанавливаются правила регулирования в данных сферах (в избирательных отношениях, сфере собственности, области оборота наркотических средств и др.). Почему родилась высказанная позиция? Ведь может последовать шквал обвинений в том, что за каждую мелочевку применяем уголовную репрессию.

Неужели на протяжении столетий не хватило здравого смысла, чтобы понять, что некоторые вербальные правонарушения по своей разрушительной силе еще более страшны, чем преступления с простой причинностью? Если угроза убийством в отношении одного лица уголовно наказуема, то почему логические доводы и призывы об истреблении народов влекут лишь «комариные укусы»? Часть 2 ст. 13.15 КоАП РФ гласит: «Распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенных в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ „О противодействии экстремистской деятельности“, без указания на то, что соответствующее общественное объединение или иная организация ликвидированы или их деятельность запрещена, –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере *от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей* с конфискацией предмета административного правонарушения; на должностных лиц – *от четырех тысяч до пяти тысяч рублей* с конфискацией предмета административного правонарушения; на юридических лиц – *от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей* с конфискацией предмета административного правонарушения».

¹ Степаненко Ю. В. КоАП РФ накапливает отрицательный потенциал // Современный юрист. 2014. № 3.

Могут возразить: «Что же здесь опасного? Лучше об этом не слышать и не знать, лучше загнать эту мерзость в небытие, а кто о ней вспоминает, пусть поплатится серьезным штрафом». Но нельзя забывать, что одного мимолежного упоминания может быть достаточно, чтобы последствия общественных волнений стали катастрофическими: «Толпа потенциально может быть чем угодно, и только случай дает тот или другой исход ее силам. Однако здесь есть особенность: *случай*, т. е. слово или крик человека, является по отношению к толпе бесконечно более важным, чем по отношению к отдельному человеку. Отдельный человек – в обществе, в нормальном состоянии – всегда более или менее мало воспламеняемая материя... толпа, наоборот, всегда похожа на кучу сухого пороха: если вы приблизите к ней фитиль, то взрыв не заставит себя долго ждать»¹. Административно наказуемые высказывания и есть такие фитили, не будем ждать, когда они воспламят общественные настроения.

Может быть, честно объявить: если эксперт дает заведомо ложное заключение в уголовном процессе – это уголовно наказуемое деяние (ст. 307 УК РФ), в производстве по делу об административном правонарушении – административно наказуемое действие (ст. 17.9 КоАП РФ), в гражданском процессе – гражданско-процессуальное нарушение порядка судебного заседания, а для исполнительного производства придумаем санкции, юридическая природа которых пока неясна? Процессы разные, значит, и ложь должна быть в них разная, не так ли? Почему-то в гражданском и уголовном процессе законодатель сделал ложь уголовно наказуемой, а в производстве по делам об административных правонарушениях пошел на значительное смягчение карательной реакции. Конечно, что важного в заключении эксперта при рассмотрении дела о недостоверном декларировании товаров, когда ошибка может привести к многомиллионным потерям бюджета и репутационным рискам государства? Наверно, куда важнее правильно диагностировать полученную при побоях пару гематом, которые заживут за неделю? Каким бы ни был процесс, каким бы ни был вопрос к эксперту, ложь всегда останется ложью, поэтому наказуемость должна быть одинакова и предусмотрена одним кодексом. Иначе предлагаем на выбор ложь в разных процессах называть по-разному: неправда, неточность, брехня, вранье, вздор, обман, заблуждение, измышления, вымысел, хитрость, выдумка, кривда и др. – под каждый закон своя квалификация лжи.

Кстати, таким казуальным приемом отечественный законодатель пользуется с большим воодушевлением. Например, он различным образом подходит к квалификации неправомерного влияния на деятельность представителей власти, защищая установленный порядок управления применительно к органам исполнительной власти, а равно охраняя деятельность избирательных комиссий и комиссий референдума (ст. 5.3), государственных внебюджетных фондов (ст. 15.10), членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 17.1), Уполномоченного по правам человека (ст. 17.2), Уполномоченного при Президенте РФ по правам предпринимателей (ст. 17.2²), судей (ст. 17.4), прокурора, следователя, дознавателя, лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7), Банка России (ст. 19.7³).

Несомненно, что реализацию прав и законных интересов любых лиц необходимо обеспечивать мерами ответственности. Но почему на одной параллели находятся властные и коммерческие организации, представители правоохранительных органов и структур, играющих вспомогательную роль в бюджетном процессе (фонды)? И совершенно непонятно, почему одинаково защищаются административными санкциями предписания Банка России (неисполнение его предписаний в силу ч. 9 ст. 19.5 КоАП РФ влечет назначение административного штрафа до 700 тыс. руб.) и Ростехнадзора. Ничего не скажешь, эти два ведомства – просто братья-близнецы. А главное, чем они принципиально отличаются от иных органов государственного контроля (надзора), чьи

¹ Сигеле С. Преступная толпа. М., 1998. С. 52.

предписания охраняются лишь санкцией в 20 тыс. руб. (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ)? Как верно отметил Ю. В. Степаненко, нормы создаются путем клонирования, а суть запрета не меняется, т. е. множим одну и ту же норму, неоправданно увеличивая объем кодифицированного материала¹.

Допустим, административная ответственность заключается в применении наказаний за противоправные влияния на организации с публичным элементом, например с государственным участием. Но почему тогда отсутствуют административные наказания за невыполнение требований врачей и учителей государственной и муниципальной систем здравоохранения и образования, за невыполнение требований госкорпораций и госкомпаний и т. д.? Более того, административная ответственность может быть установлена в целях защиты субъективных прав. В этом случае один гражданин (организация) должен отвечать перед другим (другой) за неправомерное влияние на его (ее) нормальную жизнедеятельность, а вместо этого отвечает перед государством (ст. 5.16, 5.26, 5.27, 5.41, 5.43, 5.61, 14.4, 14.8, 14.10 КоАП РФ).

Смеем предположить, что административная ответственность – это публичный механизм защиты гражданских (частных) прав, когда исковая защита непригодна из-за существа требований ввиду незначительности или фактической невозможности исполнения обязательств. Действительно, если нарушен график отпусков и нужно выходить на работу, судебное оспаривание лето не вернет; если потребителя обвесили на 10 руб., то он не пойдет в суд, так как дороже стоит бумага на составление искового заявления и проезд до здания суда; никто не будет взыскивать с безбилетника 23 руб. за неоплаченный проезд; кроме того, если медицинская организация сообщила о факте обращения работника за лечением его работодателю, назад эту информацию не отозвать. Но во всех названных случаях нужно как-то реагировать, вот и ввели «механизм испуга» – административные наказания. Только гражданину от этого ничуть не лучше: в отпуск он так и не поехал, деньги не вернулись, шепотки по поводу его отсутствия на работе не смолкают. Перед нами система фиктивных штрафов, хотя требуется компенсационный механизм. Не случайно Н. Г. Салищева подчеркивает, что, «конечно, с точки зрения ведомственных интересов гораздо проще ввести административные санкции по формальному основанию нарушения тех или иных правил, чем определять фактический ущерб и оценивать иные последствия нанесения вреда государству и обществу в гражданско-правовом порядке, где орган публичной власти выступает в качестве истца от имени государства»².

Более того, нормы административного права зачастую предусматривают санкции, следующие за нарушение гражданско-правовых обязательств, причем меры исковой защиты в таких случаях вполне пригодны. Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (ст. 5.37) влекут признание недействительности принятого решения; лица, нарушившие такой порядок, понесут лишь имущественные и временные потери. Ситуация останется status-quo. Любой факт дискриминации (ст. 5.62) успешно устраняется путем судебной защиты и восстановления нарушенного права, равно как и незаконно отчисленный (исключенный) из образовательной организации учащийся (ст. 5.57) просто восстанавливается в составе обучающихся лиц.

Приведем некоторые другие примеры нарушения субъективных прав, имеющих собственный отраслевой механизм защиты.

Включение в положение (регламент) об официальном спортивном соревновании требований о запрете на противоправное влияние на результат официального спортивного соревнования, а также о запрете на участие спортсменов, спортивных судей, тренеров, руководителей спортивных команд и других участников официального спор-

¹ Степаненко Ю. В. Указ. соч.

² Там же.

тивного соревнования в азартных играх в букмекерских конторах и тотализаторах путем заключения пари на официальное спортивное соревнование (ст. 6.22) носит сугубо корпоративный характер. Если стороны путем внутреннего разбирательства признают, что результаты игры были подтасованы, пусть играют заново и (или) возмещают друг другу убытки, вообще говоря, пусть делают, что хотят, нечего загружать административные инстанции частными вопросами.

Самовольное занятие земельного участка, водного объекта, лесного участка (ст. 7.1, 7.6, 7.9) сопровождается их освобождением и возмещением убытков. В этих случаях административные инстанции вообще не нужны, они еще и крайне нераспорочны и неэффективны в таких делах. Также нужно учитывать, что испорченные земли административными штрафами не восстановишь (ст. 8.6). А уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17) можно компенсировать возмещением вреда; испорченные электрические и тепловые сети, топливопроводы (ст. 9.7, 9.10), телефоны-автоматы (ст. 13.24) – привести в пригодное для эксплуатации состояние; похищенное недорогое имущество – возратить или оплатить (ст. 7.27), не возбуждая полицейского внимания и не доводя дело до летального исхода¹; безбилетника (ст. 11.18) проще отругать (без позорящих фраз, унижения и фанатизма) и высадить из транспортного средства, если он не собирается заключать соответствующий договор, или прибегнуть к исковой защите, если услуга оказана и является дорогостоящей. Проданный товар ненадлежащего качества можно просто возратить, получив обратно оплату, или прибегнуть к иным средствам защиты прав потребителей (ст. 14.4), аналогично последствия обмана (ст. 14.7 и 14.8) легко устранить, а информация может быть оперативно предоставлена. В свою очередь, если кредит получен незаконно, то его следует вернуть (ст. 14.11); если дисквалифицированное лицо управляет предприятием, то его нужно уволить, а вновь назначенному руководителю предстоит урегулировать вопросы действительности сделок и иных юридически значимых действий, совершенных названным лицом (ст. 14.23).

Можно продолжить внушительный перечень нарушений чужих субъективных прав, которые, как правило, не затрагивают публичные интересы, а значит, не требуют привлечения административных органов. Для публичного управления такие составы нейтральны. Вероятно, следующая фраза прозвучит резко, но наличие подобного рода составов лишь захламляет правовой массив КоАП РФ, и лучше их устранить из текста Кодекса.

Можно предложить и иной подход: административная ответственность наступает за нарушение требований исключительно административных актов. Действительно, случаи, когда невыполнение решений государственной администрации влечет применение административных наказаний, встречаются очень часто, однако с той же завидной частотой уголовная ответственность наступает и за нарушение требований административных актов, например за незаконный оборот специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (ст. 138¹ УК РФ)², нарушение правил изготовления и использования государственных пробирных клейм (ст. 181 УК РФ)³, незаконные экспорт из РФ или передачу сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, незаконное выполнение работ (оказание услуг), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения,

¹ Россиян потрясла история о бабушке, которую несправедливо обвинили в краже масла в «Магните», после чего она скончалась // URL: http://www.dp.ru/a/2015/02/06/Istorija_o_babushke-blokadn.

² Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 287 // СЗ РФ. 2012. № 16. Ст. 1885.

³ Об утверждении Инструкции по осуществлению пробирного надзора: приказ Минфина РФ от 11 января 2009 г. № 1н // БНА РФ. 2009. № 12.

вооружения и военной техники (ст. 189 УК РФ)¹, незаконный оборот драгоценных металлов, природных драгоценных камней или жемчуга (ст. 191)², а дальше – обвал: ст. 215–220, 222, 222¹–225, 228–228⁴, 231, 234–238¹, 243¹ и др.

Однако вот что следует вывести даже из представленного негативного опыта формального юридического исследования: «Не исключает возможности признания за административными правонарушениями признака общественной опасности и уголовное законодательство. Оно не претендует на „охват“ всех общественно опасных деяний, оставляя за рамками уголовного закона какую-то их часть. Так, ч. 2 ст. 2 УК РФ указывает, что Уголовный кодекс определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями. То есть некоторые общественно опасные деяния не признаны преступлениями, и, соответственно, именно часть таких деяний признается административными правонарушениями»³. Не вникая в спор относительно опасности административных правонарушений, укажем: в большинстве исследований отмечается, что такие деяния должны быть отнесены к *антиобщественным*. Может быть, как раз в этом утверждении кроется ключ к решению проблемы о сущности административной деликтации деяний?

К сожалению, нет. Административные правонарушения могут заключаться в посягательстве одного гражданина на права и свободы другого гражданина (вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ – ст. 6.10) или посягательстве гражданина на общественные устои (появление в общественных местах в состоянии опьянения – ст. 20.21), или игнорировании им установленного порядка реализации властных функций (умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) – ст. 19.2). Кроме того, возможны посягательства со стороны организаций на права и законные интересы граждан (незаконная частная детективная или охранная деятельность – ст. 20.16), на общественные устои (блокирование транспортных коммуникаций – ст. 20.18), государственный правопорядок (воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля – ст. 19.4¹). Вместе с тем представители публичной власти также могут нести административную ответственность за посягательства на права и законные интересы граждан (нарушение порядка рассмотрения обращений граждан – ст. 5.59), институты гражданского общества (ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления – ст. 14.9), а также на установленный порядок реализации властных полномочий (нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг – ст. 5.63).

Итак, административным правонарушениям нельзя присваивать признак антиобщественности, поскольку они могут быть направлены и против личности, и против устоев

¹ Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль: Указ Президента РФ от 17 декабря 2011 г. № 1661 // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7563; Об утверждении Правил организации и проведения проверок российских участников внешнеэкономической деятельности, осуществляющих внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов: постановление Правительства РФ от 13 июня 2012 г. № 582 // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3378; Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по предоставлению российским организациям специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля: приказ ФСТЭК России от 24 апреля 2013 г. № 50 // Рос. газ. 2013. 9 окт.

² Об утверждении Правил скупки у граждан ювелирных и других бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и лома таких изделий: постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 444 // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2456.

³ Попугаев Ю. И. Указ. соч.

общества, и против интересов государства, т. е. можно сделать вывод, что структура составов административных правонарушений слишком расплывчата.

Кстати, в последнее время в законодательстве проявилась тенденция к применению к представителям публичной власти одновременно дисциплинарной и административной ответственности. Полагаем, ей надо срочно воспрепятствовать. С одной стороны, появление таких составов бесполезно, так как они лишь отчасти действенны в отношении государственных гражданских служащих и иных публичных представителей, а привлечение к административной ответственности сотрудников милитаризованных структур не производится в силу ст. 2.5 КоАП РФ. С другой стороны, невыполнение представителями государственной власти собственных требований, установленных для «внутреннего потребления», влечет ответственность исключительно дисциплинарную, придавать ей иные черты незачем, все равно отвечать придется перед линейным руководителем. В данном случае имеются в виду составы административных правонарушений, предусмотренные ст. 5.38, 5.39, 5.59, 5.62, 5.63, 6.30, 7.29–7.32¹ (касаются нарушения законодательства о контрактной системе), 13.16, 13.27, 13.28, 14.25, 14.35, 15.14, 15.15–15.15¹⁵, 17.13, 19.6¹, 19.6². Все названные составы можно исключить из КоАП РФ без ущерба для правопорядка, так как они не выполняют определенные Кодексом задачи, а только поддерживают внутриорганизационную дисциплину в государственном аппарате.

Скажем несколько слов об опасности административных правонарушений. Ю. П. Оноколов предлагает два критерия преюдициального действия норм с первичной административной репрессией: 1) составы административных правонарушений и преступлений — это одно и то же, только субъект, неоднократно совершавший административные правонарушения, становится опасным; 2) если многократное применение норм об административной ответственности не сработало, от нее следует отказаться и прибегнуть к уголовной репрессии¹. Вопросы к автору приведенного высказывания: все ли составы административных правонарушений, совершенных неоднократно, характеризуют поведение как опасное? Всегда ли субъект, неоднократно совершивший разнородные нарушения, становится опасным? В случае положительного ответа следует ввести правило о том, что за неоднократное совершение нарушений некриминального характера, указанных в любой главе КоАП РФ, следует привлекать к уголовной ответственности (например, за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3) и последующее самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа (ст. 7.19) — привлекать по ст. 215¹ УК РФ «Прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения»). Хотя, по мнению Ю. П. Оноколова, такие метаморфозы возможны только в отношении тождественных составов административных правонарушений и преступлений, но их в КоАП РФ и УК РФ наберется лишь несколько десятков. Как тогда быть с остальными? Следует признавать их опасными? В административно-правовой литературе советского периода разница между двумя кодексами заключалась хотя бы в опасности нарушений, теперь же в КоАП РФ содержатся нормы о нарушениях, одни из которых вследствие неоднократности совершения могут стать опасными, а другие нет. Почему?

Некоторые административные правонарушения вообще являются действиями или бездействием с надуманной противоправностью, так как нарушители создают неудобства сами себе. Приведем примеры:

грубое нарушение правил ведения бухгалтерского учета и представления бухгалтерской отчетности (ст. 15.11): это корпоративный вопрос, сами запутались, сами и разбирайтесь;

¹ Оноколов Ю. П. Указ. соч. С. 20–23.

нарушение правил приобретения более 30 % акций открытого акционерного общества (ст. 15.28): заинтересованные лица, оспаривайте, если есть желание и основания (по этой статье за девять лет ее существования была рассмотрена всего сотня дел);

нарушение законодательства о наименованиях географических объектов (ст. 19.10): переименуйте, как следует, и не теряйте время на юрисдикцию;

умышленная порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности (ст. 19.16): так восстановите, он готов оплатить расходы, так как никому, кроме себя, не навредил;

неоповещение граждан о вызове их по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет (ст. 21.2): самим сотрудникам военкомата нужно ходить и запросы посылать, человек, может быть, в дальней командировке, где и связи с ним нет;

несоблюдение порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним (ст. 19.21): соответствующие права не возникнут только у заинтересованного лица, а для государства это не имеет особого значения;

нарушение сроков хранения рекламных материалов (ст. 19.31): просто они больше не нужны, зачем их хранить, если такая реклама неэффективна?

Можно ли после устранения из КоАП РФ всех составов криминального, преюдициального, ритуального и другого интервенционного характера судить об опасности или иных свойствах административных правонарушений? Если окинуть взглядом весь нормативный массив КоАП РФ, хоть исключив, хоть сохранив «статьи-изгои», станет очевидно, что эти нарушения вовсе не опасны, а выступают *нежелательными прелюбностями* в определенной системе администрирования, факторами, мешающими в отдельных случаях нормальному функционированию административных органов. Если последним не предоставят информацию, они все равно ее получают иными способами; если кто-то не подчинится требованиям комендантского часа, на него найдутся другие средства вразумления, если кто-то превысит скоростной режим, контроль ДПС от этого не ослабнет и не усилится, а будет осуществляться иными средствами. Доводы можно продолжить, но в целом вывод ясен: общий порядок управления легче поддерживать с помощью угрозы ответственности, чем использовать иные меры административно-правового принуждения.

Следовало бы устранить из структуры составов административных правонарушений еще один элемент, попавший в нее по недоразумению, – ответственность юридических лиц. Интересно, задумывались ли законодатели о том, кто именно реально понесет ответственность за эти нарушения, когда формировали их составы?

«Нарушение лицами, ответственными за содержание жилых домов и (или) жилых помещений, правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений либо порядка и правил признания их непригодными для постоянного проживания и перевода их в нежилые, а равно переустройство и (или) перепланировка жилых домов и (или) жилых помещений без согласия нанимателя (собственника), если переустройство и (или) перепланировка существенно изменяют условия пользования жилым домом и (или) жилым помещением, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей» (ст. 7.22 КоАП РФ).

У этих ответственных лиц нет собственных денег, отвечать за их «проделки» будут те жильцы, которые обратились с жалобой на привлечение указанных субъектов к административной ответственности.

«Нарушение нормативного уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами —

включает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц — от пяти тысяч до десяти тысяч рублей» (ст. 7.23 КоАП РФ).

Вновь придется сброситься и заплатить штраф за виновника коммунальной вакханалии, так как иных денег, кроме тех, что получены от потребителей услуг, у него нет.

Аналогичная ситуация складывается, когда юридические лица привлекаются к административной ответственности по ст. 7.23³ «Нарушение правил осуществления предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами», 7.27¹ «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием» (придется еще пятерых обмануть, чтобы собрать деньги на уплату пятикратного размера штрафа). Безусловно, очень рисковали клиенты лиц, которые нарушили требования ст. 14.1¹, 14.1¹⁻¹, касающихся азартных игр. Их риск оправдался: деньги уйдут на уплату административных штрафов. Также пусть успокоятся дольщики: они приложили немало усилий, чтобы оплатить полумиллионный штраф по ст. 14.28 КоАП РФ.

Неужели неясно, что чаще всего юридические лица несут административную штрафную ответственность за счет тех лиц, которые прямо или косвенно пострадали от их неправомερных действий? Причем нередко пострадавшими оказываются их работники, вообще никаких правонарушений не совершавшие (объем денежных средств сокращается, деятельность приостанавливается или прекращается, имущество конфискуется).

Вновь слышатся настойчивые призывы признать устоявшимся принцип, согласно которому ответственность юридических лиц публичного права — это форма ответственности государства за деятельность его представителей¹. Ответственность, простите, перед кем? Видимо, перед самим собой: перечисляются деньги с одной статьи бюджета на другую или изымается часть прибыли госкомпаний и госкорпораций, чтобы потом профинансировать возникшие убытки. А в чем ответственность, если ничего не меняется? Кто-нибудь на минуту может представить себе приостановление деятельности налогового органа или органа внутренних дел, организации, выполняющей государственный оборонный заказ? А ст. 3.12 КоАП РФ вполне такое допускает. Вопрос не в том, выступает ли организация в тех или иных отношениях как юридическое лицо, а в том, каким публично-правовым статусом она обладает. Поэтому деликтный статус представителей власти или носителей государственных функций безусловно должен быть пересмотрен².

Поскольку подходы к установлению объекта и субъекта административной ответственности оказались неудачными, впору задать вопрос: может быть, здесь есть некий особый субъект, отсутствующий в иных отраслях права? Действительно, есть. В административной практике нет генерального субъекта, типичного человека и гражданина, юридического лица, организации, жителя территории и т. д., в этих правоотношениях, будь они позитивные или деликтные, всегда присутствует специальный субъект ответственности — обладатель специального статуса, который возник в силу индивидуального административного акта или вследствие установления специального административно-правового режима. С одной стороны, такие правоотношения можно назвать ситуационными мегадисциплинарными, так как обладатель специального статуса отвечает перед каждым уполномоченным представителем административной власти (водитель обязан подчиняться требованиям любого сотрудника ДПС, представи-

¹ Адарченко Е. О. Административная ответственность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 9.

² Кстати, этот вопрос далеко не новый, основные проблемы, вследствие которых административная ответственность превращается в официальную фикцию, были ясно обозначены Н. А. Морозовой (Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Рос. юрид. журн. 2014. № 1).

тель некоммерческой организации – требованиям инспектора органа государственного контроля (надзора), а служащий – требованиям представителя нанимателя). С другой стороны, эти правоотношения следует считать трансформационными стационарными дисциплинарными, так как попав в сферу действия того или иного режима, носитель соответствующего статуса отчасти его лишается и оказывается во власти инстанции, ответственной за поддержание данного режима. Поэтому и нищий, и олигарх, и глава администрации и региональный депутат, и налоговый и таможенный инспекторы будут обязаны подчиниться требованиям органа, ответственного за проведение контртеррористической операции. Или приведем примеры полегче: всем придется прекратить курить в здании школы, предъявить паспорт пограничным органам. При этом нарушение административно-режимных требований будет иметь хотя и разные последствия, но одинаковую квалификацию.

Путаница в определении объекта административного правонарушения произошла по очень простой причине: на протяжении десятилетий не было желания понимать, что управление как деятельность и деятельность, которой управляют, – это не одна и та же деятельность, и потому нормы об административной ответственности устанавливали за нарушение правил ведения обоих видов деятельности одновременно.

Необходимо навсегда запомнить, что «самое интуитивное представление об управлении говорит о том, что это деятельность, объектом которой является другая деятельность».

Система управления имеет „матрешечную структуру“: управляемая система не только „захватывается“ на место объекта управления, но и „рефлексивно поглощается“ – становится объектом знания управляющей системы об управляемой и благодаря этому „включается“ в управляющую систему.

Объемлющая система управляет развитием объемлемой, опираясь на различные типы управленческих знаний и осуществляя на нее организационно-техническое воздействие»¹.

Итак, административная ответственность может быть установлена за нарушение режимов регистрации, лицензирования, технического регулирования в сфере собственности, но не за посягательства на собственность; либо за нарушение порядка администрирования таможенных и налоговых платежей, но не за нарушение денежных обязательств перед государством; либо за нарушение установленных требований по допуску транспортных средств к участию в дорожном движении, но не правил их эксплуатации.

Можно заключить, что административная ответственность должна устанавливаться за нежелательное воздействие на общий порядок государственного управления, препятствующее нормальной реализации функций по его поддержанию, носящее фрагментарный характер и не создающее угрозу безопасности самому порядку управления и управляемым отношениям.

Библиография

Агапов А. Б. Публичное принуждение или общественная санация... // Административное и муниципальное право. 2013. № 7.

Адарченко Е. О. Административная ответственность юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2013. № 9.

Гараев А. А. Административная конфискация // Административное и муниципальное право. 2014. № 8.

Дерюга А. Н., Мотрович И. Д. Причины латентности административных правонарушений // Административное право и процесс. 2013. № 7.

Дивин И. М. К вопросу об определении понятия «административная ответственность» // Административное право и процесс. 2013. № 10.

¹ Лекции П. Г. Щедровицкого 2010–2014 гг., с 2011 г. объединенные тематикой разделения труда. С. 82 // URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/180>.

Зырянов С. М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журн. рос. права. 2014. № 1.

Калантарова Э. И. Актуальные проблемы законодательного регулирования административной ответственности за правонарушения в области налогового законодательства // Административное право и процесс. 2014. № 1.

Лекции П. Г. Щедровицкого 2010–2014 гг., с 2011 г. объединенные тематикой разделения труда // URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/180>.

Ломакина В. Ф. Актуальные вопросы правового регулирования административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2014. № 9.

Морозова Н. А. О целесообразности привлечения к административной ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления // Рос. юрид. журн. 2014. № 1.

О мерах по коренному повышению качества продукции: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 12 мая 1986 г. № 540 // СП СССР. 1986. № 24. Ст. 139.

О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения: указ Президиума ВС РСФСР от 16 мая 1985 г. № 398-XI // Ведомости ВС РСФСР. 1985. № 21. Ст. 738.

О плане распределения бюджетных путевок в санатории республиканского подчинения для детей с нетуберкулезными заболеваниями и коек в клиники научно-исследовательских институтов курортологии и физиотерапии: приказ Минздрава РСФСР от 19 октября 1981 г. № 606 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

О размерах материальной ответственности лиц, виновных в хищении, недостаче и сверхнормативных потерях валютных и некоторых других ценностей: постановление Совмина СССР от 26 апреля 1982 г. № 344 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Об усилении борьбы с извлечением нетрудовых доходов: указ Президиума ВС СССР от 23 мая 1986 г. № 4719-XI // Ведомости ВС СССР. 1986. № 22. Ст. 364.

Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по предоставлению российским организациям специального разрешения на осуществление деятельности по проведению независимой идентификационной экспертизы товаров и технологий в целях экспортного контроля: приказ ФСТЭК России от 24 апреля 2013 г. № 50 // Рос. газ. 2013. 9 окт.

Об утверждении Инструкции по осуществлению пробирного надзора: приказ Минфина РФ от 11 января 2009 № 1н // БНА РФ. 2009. № 12.

Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации: постановление Правительства РФ от 12 апреля 2012 г. № 287 // СЗ РФ. 2012. № 16. Ст. 1885.

Об утверждении Положения о расследовании и учете несчастных случаев на производстве: постановление Президиума ВЦСПС 13 августа 1982 г. № 11-6 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов: указ Президиума ВС РСФСР от 11 марта 1977 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1977. № 12. Ст. 254.

Об утверждении Правил организации и проведения проверок российских участников внешнеэкономической деятельности, осуществляющих внешнеэкономические операции с товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности (правами на них), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники либо при подготовке и (или) совершении террористических актов: постановление Правительства РФ от 13 июня 2012 г. № 582 // СЗ РФ. 2012. № 25. Ст. 3378.

Об утверждении Правил скупки у граждан ювелирных и других бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и лома таких изделий: постановление Правительства РФ от 7 июня 2001 г. № 444 // СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2456.

Об утверждении Списка товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники и в отношении которых осуществляется экспортный контроль: Указ Президента РФ от 17 декабря 2011 г. № 1661 // СЗ РФ. 2011. № 52. Ст. 7563.

Об утверждении уточнений Основных положений о премировании работников производственных объединений (комбинатов) и предприятий промышленности за основные результаты хозяйственной деятельности: постановление Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 24 июля 1980 г. № 214/П-8 // Бюл. Госкомтруда СССР. 1980. № 10.

Оноколов Ю. П. Институт административной преюдиции как инструмент противодействия преступлениям и иным правонарушениям // Таможенное дело. 2014. № 2.

Попугаев Ю. И. О признаках административного правонарушения с позиции процесса деликвизации деяния // Административное право и процесс. 2014. № 1.

Постановление Конституционного Суда РФ от 23 сентября 2014 г. № 24-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н. А. Алексева, Я. Н. Евтушенко и Д. А. Исакова // Вестн. Конституционного Суда РФ. 2014. № 6.

Россиян потрясла история о бабушке, которую несправедливо обвинили в краже масла в «Магните», после чего она скончалась // URL: http://www.dp.ru/a/2015/02/06/Istorija_o_babushke-blokadn.

Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 9.

Сигеле С. Преступная толпа. М., 1998.

Степаненко Ю. В. КоАП РФ накапливает отрицательный потенциал // Современный юрист. 2014. № 3.

Типовое положение об оплате труда руководящих работников, специалистов и служащих совхозов и других государственных сельскохозяйственных предприятий: приложение 2 к постановлению Госагропрома СССР, Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 30 июня 1986 г. № 15/241/П-7 (документ опубликован не был) // СПС «КонсультантПлюс».

Bibliography

Adarchenko E. O. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskix lic publicnogo prava // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 9.

Agapov A. B. Publichnoe prinuzhdenie ili obshhestvennaya sanaciya... // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2013. № 7.

Deryuga A. N., Motrovich I. D. Prichiny latentnosti administrativnyx pravonarushenij // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 7.

Divin I. M. K voprosu ob opredelenii ponyatiya «administrativnaya otvetstvennost'» // Administrativnoe pravo i process. 2013. № 10.

Garaev A. A. Administrativnaya konfiskaciya // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2014. № 8.

Kalantarova Eh. I. Aktual'nye problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya administrativnoj otvetstvennosti za pravonarusheniya v oblasti nalogovogo zakonodatel'stva // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 1.

Lekcii P. G. Shhedrovickogo 2010-2014 gg., s 2011 g. ob"edinennye tematikoje razdeleniya truda // URL: <http://www.fondgp.ru/lib/mmk/180>.

Lomakina V. F. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya administrativnoj otvetstvennosti v Rossii // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 9.

Morozova N. A. O celesoobraznosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // Ros. jurid. zhurn. 2014. № 1.

O merax po korennomu povysheniyu kachestva produkcii: postanovlenie CK KPSS, Sovmina SSSR ot 12 maya 1986 g. № 540 // SP SSSR. 1986. № 24. St. 139.

O merax po usileniyu bor'by protiv p'yanstva i alkogolizma, iskoreneniyu samogonovareniya: ukaz Prezidiuma VS RSFSR ot 16 maya 1985 g. № 398-XI // Vedomosti VS RSFSR. 1985. № 21. St. 738.

O plane raspredeleniya byudzhetnyx putevok v sanatorii respublikanskogo podchineniya dlya detej s netuberkuleznymi zabolevaniyami i koek v kliniki nauchno-issledovatel'skix institutov kurortologii i fizioterapii: prikaz Minzdrava RSFSR ot 19 oktyabrya 1981 g. № 606 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».

O razmerax material'noj otvetstvennosti lic, vinovnyx v xishhenii, nedostache i sverxnornativnyx poteryax valyutnyx i nekotoryx drugix cennostej: postanovlenie Sovmina SSSR ot 26 aprelya 1982 g. № 344 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Ob usilenii bor'by s izvlecheniem netrudovyx dohodov: ukaz Prezidiuma VS SSSR ot 23 maya 1986 g. № 4719-XI // Vedomosti VS SSSR. 1986. № 22. St. 364.

Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Federal'noj sluzhby po texnicheskomu i ehksportnomu kontrolyu po predostavleniyu gosudarstvennoj uslugi po predostavleniyu rossijskim organizacijam special'nogo razresheniya na osushhestvlenie deyatel'nosti po provedeniyu nezavisimoy identifikacionnoj ehkspertizy tovarov i texnologij v celyax ehksportnogo kontrolya: prikaz FSTEhK Rossii ot 24 aprelya 2013 g. № 50 // Ros. gaz. 2013. 9 okt.

Ob utverzhdenii Instrukcii po osushhestvleniyu probirnogo nadzora: prikaz Minfina RF ot 11 yanvarya 2009 № 1n // BNA RF. 2009. № 12.

Ob utverzhdenii Polozheniya o licenzirovanii deyatel'nosti po razrabotke, proizvodstvu, realizacii i priobreteniyu v celyax prodazhi special'nyx texnicheskix sredstv, prednaznachennyx dlya neglasnogo polucheniya informacii: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12 aprelya 2012 g. № 287 // SZ RF. 2012. № 16. St. 1885.

Ob utverzhdenii Polozheniya o rassledovanii i uchete neschastnyx sluchaev na proizvodstve: postanovlenie Prezidiuma VCSPS 13 avgusta 1982 g. № 11-6 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Ob utverzhdenii Polozheniya o tovarishheskix sudax i Polozheniya ob obshhestvennyx sovetax po rabote tovarishheskix sudov: ukaz Prezidiuma VS RSFSR ot 11 marta 1977 g. // Vedomosti VS RSFSR. 1977. № 12. St. 254.

Ob utverzhdenii Pravil organizacii i provedeniya proverok rossijskix uchastnikov vneshne-ehkonomicheskoy deyatel'nosti, osushhestvlyayushhix vneshneehkonomicheskie operacii s tovarami, informaciej, rabotami, uslugami, rezul'tatami intellektual'noj deyatel'nosti (pravami na nix), kotorye mogut byt' ispol'zovany pri sozdanii oruzhiya massovogo porazheniya, sredstv ego dostavki, inyx vidov vooruzheniya i voennoj texniki libo pri podgotovke i (ili) sovershenii terroristicheskix aktov: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13 iyunya 2012 g. № 582 // SZ RF. 2012. № 25. St. 3378.

Ob utverzhdenii Pravil skupki u grazhdan yuvelirnyx i drugix bytovyx izdelij iz dragocennyx metallov i dragocennyx kamnej i loma takix izdelij: postanovlenie Pravitel'stva RF ot 7 iyunya 2001 g. № 444 // SZ RF. 2001. № 24. St. 2456.

Ob utverzhdenii Spiska tovarov i texnologij dvojnogo naznacheniya, kotorye mogut byt' ispol'zovany pri sozdanii vooruzhenij i voennoj texniki i v otnoshenii kotoryx osushhestvlyaetsya ehksportnyj kontrol': Ukaz Prezidenta RF ot 17 dekabrya 2011 g. № 1661 // SZ RF. 2011. № 52. St. 7563.

Ob utverzhdenii utochnenij Osnovnyx polozhenij o premirovanii rabotnikov proizvodstvennyx ob"edinenij (kombinatov) i predpriyatij promyshlennosti za osnovnye rezul'taty xozyajstvennoj deyatel'nosti: postanovlenie Goskomtruda SSSR, Prezidiuma VCSPS ot 24 iyulya 1980 g. № 214/P-8 // Byul. Goskomtruda SSSR. 1980. № 10.

Onokolov Yu. P. Institut administrativnoj preyudicii kak instrument protivodejstviya prestupleniyam i inym pravonarusheniyam // Tamozhennoe delo. 2014. № 2.

Popugaev Yu. I. O priznakax administrativnogo pravonarusheniya s pozicii processa deliktizacii deyaniya // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 1.

Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 23 sentyabrya 2014 g. № 24-P po delu o pro-verke konstitucionnosti chasti 1 stat'i 6.21 Kodeksa Rossijskoj Federacii ob administrativnyx pravonarusheniyax v svyazi s zhaloboj grazhdan N. A. Alekseeva, Ya. N. Evtushenko i D. A. Isakova // Vestn. Konstitucionnogo Suda RF. 2014. № 6.

Rossiyan potryasla istoriya o babushke, kotoruyu nespravedlivo obvinili v krazhe masla v «Magnite», posle chego ona skonchalas' // URL: http://www.dp.ru/a/2015/02/06/Istorija_o_babushke-blokadn.

Salishheva N. G. Problemy pravovogo regulirovaniya instituta administrativnoj otvetstvennosti v Rossijskoj Federacii // Administrativnoe pravo i process. 2014. № 9.

Sigele S. Prestupnaya tolpa. M., 1998.

Stepanenko Yu. V. KoAP RF nakaplivaet otricatel'nyj potencial // Sovremennyj yurist. 2014. № 3.

Tipovoe polozhenie ob oplate truda rukovodyashhix rabotnikov, specialistov i sluzhashhix sovxozov i drugix gosudarstvennyx sel'skoxozyajstvennyx predpriyatij: prilozhenie 2 k postanovleniyu Gosagroproma SSSR, Goskomtruda SSSR, Prezidiuma VCSPS ot 30 iyunya 1986 g. № 15/241/P-7 (dokument opublikovan ne byl) // SPS «Konsul'tantPlyus».

Zyryanov S. M. Administrativnaya otvetstvennost' v sisteme publichno-pravovoj otvetstvennosti // Zhurn. ros. prava. 2014. № 1.