

А. Б. Агапов

Административная ответственность

учебник

4-е издание, переработанное и дополненное

*Допущено Министерством образования РФ
в качестве учебника для студентов вузов,
обучающихся по направлению «Юриспруденция»
и «Правоохранительная деятельность»*

Москва

 **ЮРАЙТ**
2011



УДК 35.07
ББК 67.621я73
А23

Автор:

Агапов Андрей Борисович — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина.

Рецензенты:

Зеленцов А. Б. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского университета дружбы народов;

Селюков А. Д. — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права Российского государственного торгово-экономического университета.

Агапов, А. Б.

А23 Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2011. — 435 с. — (Магистр).

ISBN 978-5-9916-0968-5

Настоящее издание представляет собой составную часть учебного курса административного права (см.: Агапов А. Б. Учебник административного права. — 7-е изд. перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2011).

Общая часть посвящена анализу базовых институтов административной ответственности в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; значительное внимание уделено становлению и развитию отечественного законодательства об административных правонарушениях. Подробно рассмотрены проблемы юрисдикционного статуса должностных лиц, организаций и индивидуальных предпринимателей. Отдельный раздел книги посвящен проблемам квалификации вины. В Особенной части исследуются составы административных правонарушений.

Для студентов высших юридических учебных заведений, аспирантов, преподавателей. Вместе с тем представленный материал может быть полезен работникам министерств и ведомств, правоохранительных органов, а также предпринимателям.

УДК 35.07
ББК 67.621я73

ISBN 978-5-9916-0968-5

© Агапов А. Б., 2009
© Агапов А. Б., 2011, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2011



ОГЛАВЛЕНИЕ

<i>Принятые сокращения</i>	<i>9</i>
<i>Предисловие</i>	<i>11</i>

ОБЩАЯ ЧАСТЬ I

Глава 1. Административная ответственность и публичное принуждение	17
Глава 2. Законодательство об административных правонарушениях	22
2.1. Структура законодательства об административных правонарушениях ...	22
2.2. Предметы ведения Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях	34
2.3. Постулаты законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях	40
2.4. Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве	45
Глава 3. Генезис российского законодательства об административной ответственности	49
3.1. Тема административно-властного принуждения в творчестве российских юристов	49
3.2. Корреляция проступков и преступлений по русскому имперскому праву	74
Глава 4. Административное правонарушение и административная ответственность	136
4.1. Понятие административного правонарушения	136
4.2. Возрастные критерии административной	



ответственности.....	143
4.3. Административная ответственность должностных лиц	146
4.4. Юрисдикционный статус индивидуальных предпринимателей	154
4.5. Административная ответственность физических лиц военной и правоохранительной службы	155
4.6. Административная ответственность иностранцев физических и юридических лиц	156
4.7. Крайняя необходимость	158
4.8. Невменяемость.....	161
4.9. Малозначительность административного правонарушения	167
Глава 5. Квалификация вины	169
5.1. Квалификация индивидуальной вины	169
5.1.1. Предпосылки квалификации индивидуальной вины	169
5.1.2. Установление признаков виновного деяния физического лица.....	172
5.2. Квалификация корпоративной вины	174
5.2.1. Правовые предпосылки квалификации	174
5.2.2. Стадийность квалификационных процедур	179
5.2.3. Субъекты корпоративной ответственности	180
5.2.4. Юрисдикционный статус публичных юридических лиц	183
5.2.5. Иммунитет публичных юридических лиц.....	185
5.2.6. Объективные критерии корпоративной вины.....	189
5.2.7. Субъективные критерии корпоративного деяния	190
5.2.8. Имущественные предпосылки корпоративного правонарушения	192



5.2.9. Финансовые предпосылки корпоративного деяния	194
5.2.10. Обстоятельства непреодолимой силы в квалификации корпоративной вины	198
5.2.11. Презумпция невиновности корпоративного правонарушения.....	203
Глава 6. Административное наказание	206
6.1. Цели административного наказания.....	206
6.2. Виды административных наказаний.....	209
6.3. Предупреждение.....	214
6.4. Административный штраф	214
6.5. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения	218
6.6. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	220
6.7. Лишение специального права.....	223
6.8. Административный арест	224
6.9. Административное выдворение	226
6.10. Дисквалификация.....	228
6.11. Административное приостановление деятельности	231
6.12. Общие правила назначения административного наказания.....	234
Глава 7. Квалификация административного правонарушения	236
7.1. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность	236
7.2. Обстоятельства, отягчающие административную ответственность	240
7.3. Давность привлечения к административной ответственности	242
7.4. Возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением	246
Глава 8. Юрисдикционное производство	249
8.1. Возбуждение юрисдикционного производства	250



8.2. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении ...	256
8.3. Доказательства по делу об административном правонарушении ...	259
8.4. Юрисдикционные органы и их должностные лица	263
8.5. Индивидуальные правовые акты в юрисдикционной деятельности	266
8.6. Корреляция процессуального законодательства в юрисдикционной деятельности	270
8.7. Субъекты юрисдикционного производства	276
Глава 9. Исполнительное производство	284
Глава 10. Меры административного пресечения	288
10.1. Понятие мер административного пресечения	288
10.2. Виды мер административного пресечения	293

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ II

Глава 11. Виды административных правонарушений .	309
11.1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	309
11.2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно- эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	314
11.3. Административные правонарушения в области охраны собственности	317
11.4. Экологические правонарушения	321
11.5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике	324
11.6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель	327
11.7. Административные правонарушения на транспорте	330



11.8. Административная ответственность за нарушение правил дорожного движения	332
11.9. Административные правонарушения в области связи и информации	336
11.10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности.....	350
11.11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг.....	360
11.12. Административные правонарушения в сфере таможенного дела.....	363
11.13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти	367
11.14. Административные правонарушения, посягающие на требования пограничного режима и режима пребывания иностранных физических лиц на территории Российской Федерации.....	378
11.15. Административные правонарушения против порядка управления	381
11.16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.....	383
11.17. Административные правонарушения в области воинского учета	389
Глава 12. Публичное принуждение в условиях особых административных режимов.....	392
12.1. Понятие особого административного режима.....	392
12.2. Таможенный режим	393
12.3. Пограничный режим.....	406
12.4. Правовой режим чрезвычайного положения	418
12.5. Властное принуждение в условиях проведения контртеррористической операции.....	421



12.6. Правовой режим военного положения	424
12.7. Правовой режим закрытых административно-территориальных образований	426
12.8. Правовой режим особых экономических зон	430



Принятые сокращения

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 ФКЗ)

АПК — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

БК — Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ВдК — Водный кодекс Российской Федерации от 16.11.1995 № 167-ФЗ

ВзК — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая — от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — от 26.11.2001 № 146-ФЗ)

ГПК — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

ЛК — Лесной кодекс Российской Федерации от 29.01.1997 № 22-ФЗ

НК — Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая — от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — от 05.08.2000 № 117-ФЗ)

ТК — Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ

ТрК — Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ

УИК — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ



УК — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации

ОВД — органы внутренних дел

ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

абз. — абзац (абзацы)

отд. — отдел (отделы)

п. — пункт (пункты)

подп. — подпункт (подпункты)

прим. — примечание (примечания)

разд. — раздел (разделы)

см. — смотри

ср. — сравни

ст. — статья (статьи)

ч. — часть (части)



Предисловие

к четвертому изданию

С момента опубликования первого издания настоящей книги минуло уже 10 лет, которые радикально изменили не только корпус административного законодательства, но и его аналитическое осмысление. Минувшее десятилетие стало вехой в развитии кодифицированного законодательства об административной ответственности. Впервые в постсоветской России была создана система нормативных правовых актов, включающая в себя КоАП, кодексы и иные законы в субъектах РФ. Законодатель при этом исходил из конституционных предписаний о разграничении федеральных и региональных полномочий, в соответствии с которыми наряду с КоАП должны быть приняты и законы субъектов РФ. Таким образом, отнесение административного законодательства к предметам совместного ведения предопределило создание единой, иерархически соподчиненной системы законодательства об административных правонарушениях (п. «к» ч. 1 ст. 72 и ч. 2 ст. 76 Конституции РФ). В этих целях были созданы и формально-юридические предпосылки, однако избранные для этого методы законодательной регламентации вызывают неоднозначную оценку. Прежде всего, следует упомянуть о чрезмерной интенсивности нормативно-правового регулирования: КоАП относится наряду с НК к наиболее нестабильным источникам кодифицированного законодательства. На протяжении менее чем восьми лет после его введения в действие в текст КоАП, по преимуществу в его Особенную часть и процессуальные разделы, было внесено 130 изменений. Внесение корректив было лишено какой бы то ни было логической упорядоченности, этот довод подтверждается попытками разграничения юрисдикционных полномочий на федеральную и региональную составляющие, при этом предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях были законодательно регламентированы



спустя семь с половиной лет после введения Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ в действие КоАП. Несостоятельность избранных темпов регламентации очевидна, поскольку к декабрю 2009 г. уже были введены в действие соответствующие региональные кодексы и кодифицированные законы, таким образом, ст. 1.31 КоАП, устанавливающая содержание юрисдикционных полномочий субъектов РФ, не внесла и не могла внести никаких коррективов в хаотично созданную к тому времени систему законодательства, она лишь легимитизировала ее *post factum*. Этот факт лишь подтверждает общую тенденцию развития отечественного публичного законодательства, суть которой в явном доминировании политических предпосылок законотворчества. Практическая значимость законотворческой деятельности как в советское время, так и сейчас уступает политико-правовым факторам государственного строительства. Как известно, предназначение любых методов регламентации в конечном итоге заключено в обретении общественного блага, в соответствии с такими методами социальный фактор законотворчества всегда является решающим. В отечественном публичном законодательстве эта аксиома имеет иное выражение, а именно: система федерального законодательства должна обеспечить стабильность публичных институтов, в соответствии с которой лица, облеченные властью, самостоятельно определяют приоритеты законотворчества, при этом достижение сугубо прагматических потребностей не имеет решающего значения. Основопологающим фактором законотворчества является политическая целесообразность административного решения, а не его социальные последствия.

Применительно к законодательству об административных правонарушениях эта политико-правовая доминанта привела к хаотичности и алогизму, обусловленным различными факторами, в частности к пренебрежению законотворчеством. Одно из основополагающих юрисдикционных понятий — дефиниция должностного лица, уже изначально не предназначенная для целей регламентации, была выхолощена последующими коррективами, ее практическое применение ныне сопряжено с объективными трудностями. Предназначение любой дефиниции, как известно, в установлении родовых признаков определяемого понятия, присущего только ему и отличающего это понятие от иных формально-юридических атрибутов. В этом



контексте прим. к ст. 2.4 КоАП, устанавливающее понятие «должностное лицо», алогично не только по форме, но и по содержанию. Обратимся к форме — пространность предлагаемого законодателем определения беспрецедентна, в отечественном публичном законодательстве имеется лишь один пример столь многословного определения, а именно: дефиниция экстремизма (ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). Определение должностного лица ущербно и в своей прагматической значимости, его использование правоприменителем изначально сопряжено с трудностями и неизбежными коллизиями. По своему содержанию рассматриваемое определение также не отвечает своему предназначению, это совершенно очевидно в контексте корректив, внесенных в текст ст. 2.4 КоАП в июле 2009 г., в соответствии с которыми юрисдикционный статус должностного лица был распространен также и на руководителей организаций, хотя и в прежней редакции рассматриваемой статьи уже было установлено тождество упомянутых понятий, оно никогда никем не оспаривалось в сфере законотворчества и в предшествующих аналитических исследованиях. Очевидно, что к должностным лицам относятся физические лица, действия которых влекут за собой возникновение, изменение или прекращение юридически значимых событий и обстоятельств (юридических фактов), и в этом восприятии юрисдикционный статус должностного лица, несомненно, распространяется и на руководителей.

Дефиниция должностного лица ущербна также и в силу отсутствия надлежащей унификации. Несмотря на пространность формы и эфемерную детальность определяемого понятия дефиниция находит крайне ограниченное применение в юрисдикционной деятельности, а именно при квалификации проступков, совершенных физическим лицом¹. Однако законодатель уже изначально исходил из иного ее истолкования, это со всей очевидностью подтверждают начальные пассажи определения, а именно прямое указание на возможность его использования применительно ко всем трем разделам КоАП. В то же время можно утверждать, что рассматриваемое

¹ Об этом свидетельствует постоянный смысловой рефрен определяемого понятия: законодатель трижды подчеркивает в тексте рассматриваемой дефиниции на возможность ее применения только при квалификации правонарушений.



понятие может быть применено только при определении субъектного состава правонарушений, установленных Особенной частью КоАП, его использование невозможно в случаях, предусмотренных процессуальным разделом КоАП, а именно при установлении статуса должностных лиц военной, правоохранительной и гражданской службы, осуществляющих юрисдикционную деятельность (гл. 22, 23, а также гл. 32 КоАП применительно к статусу должностных лиц на стадии исполнительного производства).

В настоящем издании уделено особое внимание обоснованию специфики применения дефиниции должностного лица в отношении лиц с плюралистичным юрисдикционным статусом. В особенности это касается статуса индивидуальных предпринимателей, которые несут ответственность в качестве должностных лиц, самостоятельных субъектов административных правонарушений либо в качестве юридических лиц (прим. к ст. 7.34, прим. 1 к ст. 16.1 и прим. к ст. 18.1 КоАП).

В отличие от предшествующих изданий, в настоящем учебнике представлен пространный материал о квалификации индивидуальной и корпоративной вины. Данной проблеме уделено явно недостаточно внимания не только в аналитических исследованиях и учебной литературе, но и в материалах правоприменительной практики.



I

Общая часть





Административная ответственность и публичное принуждение

Административная ответственность представляет собой меры публичного воздействия, применяемые к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, ограничивающие имущественные (неимущественные) права нарушителя либо устанавливающие его дополнительные обязанности.

Применение мер административной ответственности всегда обусловлено совершением административного нарушения, следствием которого является назначение санкции (административного наказания) либо применение к лицу, подозреваемому в совершении проступка, меры административного пресечения.

Административные наказания соразмерны общественной опасности проступка и ограничивают главным образом имущественные права нарушителя либо предусматривают применение к нарушителю мер морального воздействия.

Административная ответственность обеспечивается бесспорными властными принудительными действиями, в том числе с применением морального или физического принуждения к нарушителю либо к лицу, подозреваемому в совершении про-



ступка. Так, административное задержание лица, подозреваемого в совершении правонарушения, так же как и меры административного пресечения, ограничивающие имущественные права физического, юридического лица (например, арест товаров, транспортных средств и иных вещей), в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, назначаются и исполняются уполномоченным должностным лицом и относятся к мерам бессудного принуждения.

Меры административного (бессудного) принуждения установлены не только КоАП, они регламентируются также таможенным законодательством, законодательством о налогах и сборах (например, принудительные действия, обусловленные проведением налогового и таможенного контроля), законодательством о лицензировании и иным законодательством, устанавливающим административные санкции за нарушение норм и правил, предусмотренных соответствующим федеральным законом¹.

Административное принуждение представляет собой публичную властную деятельность должностного лица государственного органа, сопряженную с установлением имущественных и иных ограничений прав лица, и, как следствие, — с причинением морального, физического (телесного) вреда или имущественного ущерба. Административное принуждение обеспечивается посредством применения мер процессуального обеспечения и осуществления иных превентивных действий, к которым относятся меры должностного принуждения, административные санкции и административные наказания.

Меры процессуального обеспечения включают в себя меры бессудного принуждения, применяемые в целях гражданского, административного и уголовного судопроизводства. К ним относятся меры административного пресечения, установленные процессуальным законодательством.

Меры должностного принуждения применяются уполномоченным представителем органа исполнительной власти или иного государственного органа в интересах обеспечения государственного контроля и надзора. К таким мерам

¹ К указанным административным санкциям, в частности, относится депортация иностранных физических лиц, применяемая к нарушителям Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» независимо от привлечения этих нарушителей к административной ответственности, установленной КоАП.



относятся властные действия, обусловленные проведением налогового, финансового (в том числе бюджетного и валютного), таможенного, пограничного, лицензионного, экологического и экспортного контроля. Проведение контроля (надзора) включает в себя и меры процессуального обеспечения, например экологическую экспертизу при проведении экологического контроля.

Административные санкции применяются только при совершении правонарушений, установленных соответствующим федеральным законом. К административным санкциям *ad hoc* относятся депортация (в соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ), реквизиция и административная конфискация, предусмотренные соответственно п. 1 ст. 242 и п. 2 ст. 243 ГК. К административным санкциям относятся также меры, влекущие обременения имущественного статуса лица, например приостановление действия или аннулирование (отзыв) лицензии или иного разрешительного документа по решению лицензирующего органа.

Административные санкции применяются независимо от привлечения нарушителя к мерам административной ответственности, установленным КоАП (т.е. они могут быть применены наряду с административным наказанием).

Административные наказания применяются при совершении правонарушений, установленных Особенной частью КоАП¹.

В случаях, предусмотренных КоАП, меры административного принуждения представляют собой соподчиненные процессуальные действия, в соответствии с которыми назначению административного наказания предшествует применение соответствующей меры пресечения.

Меры административного принуждения предусматривают введение условных (эвентуальных) имущественных обременений или непосредственных (директивных) ограничений права собственности на данную вещь, либо посредством таких мер устанавливаются ограничения отдельных имущественных правомочий.

¹ Применение административных наказаний, установленных законом субъекта РФ (см. ч. 1 ст. 1.1, ч. 1 ст. 2.10, ч. 3 ст. 3.2 КоАП), во всяком случае, относится к оспоримым действиям, поскольку по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ имущественные и физические ограничения, сопряженные с административным наказанием, могут быть установлены только федеральным законом.



Меры эвентуального воздействия предусматривают введение бессрочных запретов или ограничений на осуществление предпринимательской деятельности либо запретов (ограничений), обусловленных конкретным сроком. Применение таких мер влечет за собой приостановление действия разрешительных документов, устанавливающих специальное право либо их аннулирование. К рассматриваемым мерам относятся приостановление или прекращение действия следующих документов, санкционирующих коммерческую деятельность нарушителя:

- декларации о соответствии или сертификата соответствия (п. 1 ст. 34 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»);
- разрешения на осуществление внешнеэкономических операций с товарами, применительно к которым установлены меры экспортного контроля (п. 6 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»);
- разрешения, свидетельства, регламентирующих права и обязанности участника коммерческой деятельности в области таможенного дела (ст. 21—22, 98, 113, 145, 179, 181, 203—205, 229, 231 ТК).

Федеральными законами установлены также иные меры публичного санкционирования, предусматривающие наделение лица специальным правом и влекущие прекращение правомочий нарушителя.

К документам, устанавливающим правомочия субъекта коммерческой деятельности, относятся также лицензии, выдаваемые наряду с другими разрешительными документами либо независимо от получения заявителем таких документов. Федеральные законы определяют последовательность введения публичной санкции применительно к конкретному правоотношению, при этом в одних случаях аннулированию (отзыву) лицензии предшествует приостановление ее действия, а в других — эти административные санкции применяются независимо друг от друга¹.

¹ В частности, в соответствии с п. 6 ст. 22 Федерального закона от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ лицензия может быть аннулирована лицензирующим органом без предварительного уведомления и без применения санкции в виде приостановления действия лицензии, однако применительно к Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (п. 4 ст. 13) аннулированию лицензии предшествует приостановление ее действия.



Публичные разрешительные документы не только устанавливают содержание гражданской дееспособности их обладателя, но и определяют существо его публичных правомочий во взаимоотношениях с государственным органом, уполномоченным предоставлять такие документы и обеспечивать контроль за соблюдением их условий.

В зависимости от особенностей регулируемого правоотношения аннулирование (отзыв) разрешительного документа у юридического (физического) лица-нарушителя влечет за собой прекращение его коммерческого статуса, при этом у него сохраняются публичные обязанности, т.е. прекращение гражданской дееспособности лица не влечет за собой утрату его административной дееспособности¹.

Меры эвентуального воздействия применяются по факту правонарушения, предусмотренного федеральным законом, устанавливающим превентивные санкции. Таким образом, указанные меры всегда применяются *ad hoc* и влекут за собой косвенные имущественные ограничения, не предусматривающие изъятие вещи, но обременяющие конкретные вещные права или их совокупность. В отличие от них *меры директивного воздействия* предусматривают принудительное изъятие у лица движимой вещи, находящейся у него в собственности или на иных законных основаниях².

¹ Указанные правовые последствия наступают при отзыве таможенным органом свидетельства, устанавливающего статус субъекта коммерческой деятельности в области таможенного дела (п. 3 ст. 21, подп. 3 п. 1 ст. 22 ТК); в данных случаях разрешительный документ (квазилицензия) наделяет таможенный орган правами, аналогичными правам лицензирующего органа, в частности прекращения статуса лицензиата

² При этом изымаемая вещь всегда имущественно обособлена и соответствует правовым критериям, установленным федеральным законом.



Законодательство об административных правонарушениях

2.1. Структура законодательства об административных правонарушениях

Меры административного (бессудного) принуждения регламентируются не только КоАП, но и другими федеральными законами применительно к предусмотренным им правонарушениям. Такие федеральные законы устанавливают помимо административных наказаний (например, в виде депортации) также и меры административного пресечения, применяемые как к нарушителям, так и к лицам, подозреваемым в совершении проступка. Меры властного принуждения (в том числе и меры физического воздействия) установлены, в частности, законодательством об экспортном, валютном, таможенном, налоговом контроле.

Законодательство об административных правонарушениях включает в себя:

- кодифицированное федеральное законодательство — КоАП (в том числе федеральные законы, вносящие в него изменения);



- законы субъектов РФ, устанавливающие административные наказания в виде предупреждения или административного штрафа (ч. 1 ст. 2.1, ч. 1 ст. 2.10, ч. 3 ст. 3.2 КоАП);
- нормативные правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также иных публичных органов, устанавливающие порядок исполнения процедур, определенных федеральными законами и законами субъектов РФ.

В зависимости от предназначения соответствующей правовой нормы законодательство об административных правонарушениях подразделяется:

- на *материальное законодательство*, к которому относятся КоАП и законы субъектов РФ, устанавливающие виды административных наказаний и составы соответствующих правонарушений;
- *процессуальное законодательство*, в соответствии с которым определяются публичные процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении и процедуры исполнительного производства.

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП единственной составляющей законодательства РФ об административных правонарушениях является *нормативный правовой акт*, под которым понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом¹.

От нормативного правового акта следует отличать *ненормативные правовые акты* (акты индивидуального применения), принимаемые органом административной юрисдикции или его должностным лицом, в частности постановления по делу об административном правонарушении (см. ст. 29.10 КоАП). Индивидуальный правовой акт устанавливает, изменяет или

¹ Абзац 1 п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону».



прекращает обязанности лица, которому он адресован¹, его принятие влечет за собой установление публичного правомочия лица (например, процессуальных обязанностей свидетеля и эксперта) либо изменение или прекращение имущественного правомочия подозреваемого или нарушителя (в случае применения мер пресечения или административных наказаний, обременяющих имущественные права лица).

В субъектах РФ кодифицированные акты об административных правонарушениях принимаются, как и в Москве, в форме кодексов (Томская, Калининградская области²); в большинстве случаев такие нормативные правовые акты принимаются в виде закона субъекта РФ, при этом, в соответствии с избранными правилами законодательной техники, наименование «кодекс» не используется, что, однако, не отрицает принадлежность такого акта к кодифицированному законодательству (такие законы приняты, в частности, в Ростовской, Новосибирской, Курганской, Сахалинской, Московской, Магаданской, Мурманской, Ивановской областях³).

КоАП возглавляет единую систему законодательства об административных правонарушениях, в состав которой входят и законы субъектов РФ.

Кодификация исходит из различных принципов юридической регламентации, в зависимости от разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Применительно к законодательству, отнесен-

¹ Абзац 2 п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. № 5.

² Закон Томской области от 26 декабря 2008 г. № 295-ОЗ «Кодекс Томской области об административных правонарушениях»; Закон Калининградской области от 26 июня 2003 г. № 293 «Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях».

³ Закон Ростовской области от 25 октября 2002 г. № 273-ЗС «Об административных правонарушениях»; Закон Новосибирской области от 14 февраля 2003 г. № 99-ОЗ «Об административных правонарушениях в Новосибирской области»; Закон Курганской области от 20 ноября 1995 г. № 25 «Об административных правонарушениях на территории Курганской области»; Закон Сахалинской области от 29 марта 2004 г. № 490 «Об административных правонарушениях в Сахалинской области»; Закон Московской области от 10 июля 2009 г. № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области»; Закон Магаданской области от 15 марта 2005 г. № 583-ОЗ «Об административных правонарушениях в Магаданской области»; Закон Мурманской области от 6 июня 2003 г. № 401-01-ЗМО «Об административных правонарушениях»; Закон Ивановской области от 29 июля 2003 г. № 78-ОЗ «Об административных правонарушениях в Ивановской области».



ному к исключительному ведению Российской Федерации, кодификация базируется на централизации нормативно-правовых источников либо, напротив, предусматривает их множественность. К кодифицированным актам первого типа относится УК, предусматривающий включение в УК новых федеральных законов, устанавливающих уголовную ответственность.

На федеральном уровне для кодификационных отношений характерна плюралистичность источников правовой регламентации, в соответствии с которой к кодифицированному законодательству относятся также и федеральные законы, принятые в случаях, специально предусмотренных кодексами (применительно к законодательству, отнесенному к исключительному ведению Российской Федерации). К кодифицированному законодательству такого рода относятся НК (см. п. 1 ст. 1 НК) и ТК (см. п. 2 ст. 3 ТК). В редких случаях кодифицированное законодательство, отнесенное к исключительному ведению Российской Федерации, включает в себя наряду с федеральными законами также и законы субъектов РФ, либо (в исключительных случаях) также и нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований. К уникальным источникам кодифицированного законодательства такого рода относится БК, устанавливающий принцип плюралистичности бюджетного законодательства, включающего в себя не только акты, принятые законодательными органами РФ и субъектов РФ, но и нормативные правовые акты негосударственных (муниципальных) органов, которые во всех иных случаях никогда не рассматриваются в качестве источника законодательства.

К источникам правовой регламентации применительно к полномочиям, отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации, относятся также и ведомственные нормативные правовые акты, принимаемые, как правило, в случаях, предусмотренных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, в редких случаях пределы ведомственного правового регулирования установлены непосредственно кодифицированным актом (см. ст. 5 ТК).

Таким образом, кодифицированное законодательство всегда определяет иерархию нормативного правового регулирования, в соответствии с которой кодексом как актом доминирующей юридической силы устанавливается право-



вой статус принятых в соответствии с ним актов законодательства, ведомственных и иных публичных актов (например, актов муниципальных органов, см. абз. 2 ст. 2 БК). Как правило, кодексы относят к законодательству принятые в соответствии с ними федеральные законы, однако в редких случаях имеются примеры иного рода, когда законы, действующие до принятия кодекса, также относятся к кодифицированному законодательству. В этом отношении характерна корреляция Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» и ТК: в данном случае акт законодательства, принятый в условиях упраздненной политико-правовой системы до введения в действие ныне действующей Конституции РФ и ТК РФ, тем не менее, является составляющей таможенного законодательства.

О взаимообусловленности КоАП и Конституции РФ и сопряженности их правовых предписаний свидетельствует порядок разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях, определенный ст. 1.3, 1.3¹ КоАП. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, может быть установлена только КоАП, поскольку правовая регламентация в этой сфере в соответствии с вышеуказанным предписанием КоАП отнесена к исключительному ведению Российской Федерации.

К правилам и нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, относятся, в частности, лицензионные требования и условия (см. ч. 3, 4 ст. 14.1 КоАП), таможенные правила (см. гл. 16 КоАП), правила пограничного режима (см. ст. 18.2—18.6 КоАП), правила государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (см. ст. 19.21 КоАП). Разграничение правового регулирования в этих случаях базируется не только на предписаниях ч. 1 ст. 1.3 КоАП, последние, в свою очередь, соответствуют принципам разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, установленным ст. 71—73 Конституции РФ.

Административная ответственность за нарушение правил и норм, установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными право-



выми актами муниципальных образований¹ устанавливается законами об административных правонарушениях субъектов РФ (см. п. 1 ч. 1 ст. 1.3¹ КоАП). Квалификация таких проступков предусмотрена диспозицией соответствующей статьи КоАП или иного кодифицированного акта субъекта РФ, которая, как правило, и определяет правила и нормы, нарушение которых влечет за собой применение административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа.

К федеральным источникам законодательства об административных правонарушениях, по смыслу п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП, относятся Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и ведомственные нормативные акты, принимаемые федеральными министерствами, а также федеральными службами и федеральными агентствами, наделенными полномочиями в сфере нормативно-правового регулирования. По общему правилу, установленному п. 2 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» нормативное правовое регулирование на ведомственном уровне было отнесено к ведению министерств РФ, однако сфера ведомственной регламентации на протяжении последних пяти лет постоянно расширялась, ныне все федеральные службы и федеральные агентства, непосредственно подчиненные Правительству РФ (см. разд. III Структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724), а также некоторые федеральные службы и федеральные агентства, подчиненные Президенту РФ, осуществляют нормативно-правовое регулирование.

Правила и нормы, неисполнение которых квалифицируется в соответствии с КоАП, утверждаются по преимуществу Правительством РФ и находящимися в его ведении органами исполнительной власти в сферах экономики, промышленности, социального строительства и культуры. Реже такие правила и нормы утверждаются указами Президента РФ (применительно к нормативно-правовому регулированию в сферах обороны, безопасности, внутренней и внешней политики, чрезвычай-

¹ К таким актам, принимаемым в Москве, относятся: нормативные указы Мэра Москвы (ч. 5 ст. 41 Устава города Москвы), постановления Правительства Москвы, а также ведомственные акты, включающие в себя нормативные приказы отраслевых, функциональных и территориальных органов исполнительной власти Москвы (ч. 1 ст. 48 Устава города Москвы).



чайных ситуаций). В редких случаях вышеуказанные нормы и правила утверждаются специальными публичными органами, прежде всего постановлениями ЦБ РФ, наделенного полномочиями нормативно-правовой регламентации в сферах валютного регулирования, валютного контроля и банковской деятельности (см. ст. 15.25, ч. 2 ст. 15.26 КоАП).

Таким образом, к нормативным правовым актам в части установления норм и правил, нарушение которых квалифицируется в качестве административного проступка в соответствии с КоАП, относятся по преимуществу акты органов исполнительной власти.

Особую значимость для корреляции КоАП, законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях и Конституции РФ имеют предписания последней о правовом регулировании прав и свобод человека и гражданина (см. ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 56, а также ч. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в целях обеспечения общегосударственных и частноправовых интересов. КоАП устанавливает различные ограничения, применяемые к лицам, вина которых в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания, а также к лицам, подозреваемым в совершении проступка, в соотношении последних применяются меры пресечения (см. ч. 1 ст. 27.1 КоАП)¹.

К нарушителям норм и правил, неисполнение которых квалифицируется в соответствии с КоАП, применяются наказания, устанавливающие имущественные обременения (административный штраф и конфискация (см. соответственно ст. 3.5 и 3.7 КоАП)), а также наказания, ограничивающие неимущественные права. Право на свободу и личную неприкосновенность нарушителя (см. ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) ограничивается при назначении административного ареста. Применение этого наказания влечет за собой и ограничение сопряженных прав и свобод, реализация которых несовместима с административным арестом, среди них право на законное осуществление экономической деятельности

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 27.1 КоАП меры пресечения могут быть применены и на стадии исполнительного производства, однако возможность их применения в этих случаях является сугубо гипотетической.



(ср. ч. 1 ст. 34 с ч. 2 ст. 74 Конституции РФ), подлежащее ограничению при назначении административных наказаний в виде дисквалификации и административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства. Ограничение неимущественных прав обусловлено сроком административного наказания, в отличие от наказаний, влекущих за собой временные ограничения, применение административных санкций, устанавливающих имущественные обременения, не зависит от процессуальных сроков, они влекут за собой принудительное изъятие имущества нарушителя, выраженного в денежной форме (при назначении административного штрафа) или в форме материализованного имущественного объекта (при назначении конфискации). Очевидно, что административный штраф представляет собой наиболее обременительный из всех видов административных наказаний, ограничивающих имущественные права нарушителя, об этом свидетельствуют предельные размеры административного штрафа, взимаемого с граждан, должностных лиц и юридических лиц, установленные абз. 1 ч. 1 ст. 3.5 КоАП. Таким образом, административный штраф должен устанавливаться и применяться только в соответствии с федеральным законом. Сказанное относится и ко всем иным административным наказаниям, поскольку все они, в том числе предупреждение, ограничивают личные имущественные или неимущественные права нарушителя, это явствует из предназначения любого наказания, целью которого всегда является публичная превенция — обеспечение общественной безопасности, пресечение правонарушения и недопущение его рецидивов. Ограничение прав и свобод нарушителя представляет собой неизбежные следствия применения любого наказания.

Все федеральные законы, устанавливающие ограничение прав нарушителя, предусматривают детализацию их предписаний в подзаконных актах, а в некоторых случаях — даже в ведомственных актах правоохранительных органов. Подзаконное нормотворчество, обусловленное делегированием отдельных полномочий органам исполнительной власти и иным публичным органам в случаях и порядке, определенных актом делегации — федеральным законом, устанавливающим ограничения прав, применяется в практике исполнительного производства в соответствии с УИК, а также при исполнении некоторых административных наказаний, предусмотренных КоАП, весьма показателен в этом отношении приказ МВД России



от 6 июня 2000 г. № 605дсп «Об утверждении Правил внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке» (зарегистрированный в Минюсте России 20 июля 2000 г. № 2320).

Процессуальная часть КоАП (в особенности гл. 23, 27, ч. 1, 2 ст. 28.3) базируется почти исключительно на ведомственном нормативно-правовом регулировании. В данном случае определяются административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц федеральных служб, в редких случаях также и федеральных агентств и министерств РФ, уполномоченных возбуждать дело об административном правонарушении, составлять соответствующий протокол (см. ч. 1 ст. 28.3 КоАП) и осуществлять иные процессуальные действия на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. В соответствии с предписаниями КоАП перечни должностных лиц федеральных органов исполнительной власти утверждаются их руководителями. Также в ведомственных актах устанавливаются перечни должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по применению мер административного пресечения (см. ч. 1 ст. 27.2, ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10, ч. 2 ст. 27.12, ч. 3 ст. 27.13, ч. 2 ст. 27.14, ч. 2 ст. 27.15, ч. 2 ст. 27.16). Применение этих мер, в особенности доставления и сопряженных с ним мер административного пресечения в виде административного задержания и личного досмотра, часто связано с моральным или физическим принуждением лица, подозреваемого в совершении правонарушения, т.е. принудительные властные действия производятся должностным лицом, определенным ведомственным актом, и осуществляются применительно к лицам, вина которых в совершении проступка еще не установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания. Применение таких мер пресечения, как правило, отнесено к ведению должностных лиц федерального органа исполнительной власти, наделенного полномочиями правоохранительного органа. К ним относятся, например, должностные лица внутренних войск МВД России, пограничных органов, таможенных органов, органов уголовно-исполнительной системы, органов госнаркоконтроля. Осуществление принудительной властной деятельности обусловлено полномочиями правоохранительных органов в сферах обеспечения государственной, общественной



и экономической безопасности, соответственно такие органы (за исключением таможенных органов) находятся в непосредственном подчинении Президента РФ. Однако в некоторых случаях властная принудительная деятельность отнесена к ведению должностных лиц федеральных служб и федеральных агентств, подчиненных Правительству РФ, например, подведомственное Федеральное агентство лесного хозяйства России (Рослесхоз) осуществляет надзор и контроль за соблюдением лесного законодательства и в этой связи его должностные лица вправе применять доставление (т.е. принудительно препровождать физическое лицо в целях составления протокола об административном правонарушении) наряду с должностными лицами правоохранительных органов.

Таким образом, в соответствии с КоАП устанавливаются следующие правовые предпосылки передачи субъекту РФ или иному публичному субъекту административно-юрисдикционных полномочий:

- а) прямое указание на содержание передаваемого полномочия и его нормативно-правовое регулирование в законе субъекта РФ (см. ч. 2 ст. 4.2 КоАП);
- б) нормативное правовое регулирование производится в порядке, установленном указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ (применительно к последним см. ч. 2 ст. 32.4, ч. 4 ст. 32.8 КоАП);
- в) прямое указание на осуществление полномочия в порядке, определяемом ведомственным нормативным правовым актом (по преимуществу актом правоохранительного органа, см. ч. 3 ст. 32.10 КоАП).

В зависимости от своего предназначения актом делегации устанавливаются:

- а) права и обязанности органа административной юрисдикции и его должностных лиц по применению публичных процедур, установленных КоАП (см. ч. 4 ст. 32.8 КоАП);
- б) технико-юридические атрибуты административно-юрисдикционной деятельности (разработка перечней должностных лиц, уполномоченных инициировать процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении, утверждаемых соответствующим ведомственным нормативным правовым актом);
- в) статутные полномочия органа административной юрисдикции (в этом случае постановлением Правительства РФ



определяется статус органа исполнительной власти или его территориального подразделения, уполномоченного на осуществление публичных процедур, см. абз. 1 ч. 3, ч. 4 ст. 32.11 КоАП).

Делегирование полномочий в сфере нормативно-правового регулирования с соответствующей их передачей федеральному органу исполнительной власти или законодательному (представительному) органу субъекта Федерации представляет собой неотъемлемый атрибут законодательства об административных правонарушениях. Применительно к КоАП города Москвы статус органов административной юрисдикции устанавливается не КоАП города Москвы, а Указом Мэра Москвы или постановлением Правительства Москвы, наделяющим орган исполнительной власти Москвы полномочиями в сфере возбуждения дела об административном правонарушении и его рассмотрения (см. п. 3 ст. 16.1, ст. 16.3, ч. 2, 3 ст. 16.5 КоАП города Москвы), при этом КоАП города Москвы, также как и КоАП, определяет исключительную сферу ведомственного нормативно-правового регулирования (см. ч. 5 ст. 16.5 КоАП города Москвы).

Порядок делегирования административно-юрисдикционных полномочий установлен и КоАП, в соответствии с ним органам законодательной власти субъектов РФ передаются отдельные полномочия, отнесенные ст. 1.3 КоАП к исключительному ведению Российской Федерации (ср. п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП с ч. 2 ст. 4.2, ч. 2 ст. 4.3 КоАП).

Таким образом, применительно к законодательству об административных правонарушениях усматриваются определенные коллизии в конституционной регламентации, суть которых заключена в установлении взаимоисключающих предписаний, согласно которым указанное законодательство отнесено к предметам совместного ведения, что неизбежно предусматривает и нормативно-правовое регулирование в субъектах РФ, сопряженное в административно-юрисдикционной деятельности с ограничением прав нарушителя и лиц, подозреваемых в совершении проступков. Вместе с тем установление таких ограничений допустимо только в случаях и порядке, установленных федеральным законом (ср. ч. 3 ст. 55 и п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Законы субъектов РФ об административных правонарушениях, принимаемые в соответствии с КоАП, не должны ему



противоречить (ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ). Разрешение коллизий о соответствии региональных законов КоАП отнесено к ведению Конституционного Суда РФ. Таким образом, всегда при установлении противоречия закона субъекта РФ Кодексу оспаривается его конституционность, т.е. соответствие Конституции РФ. Законы субъектов РФ об административных правонарушениях или их отдельные положения, признанные неконституционными в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ, утрачивают силу (ч. 6 ст. 125 Конституции РФ).

Конституция РФ и ратифицированные международные договоры имеют высшую юридическую силу по отношению к КоАП, последний не может им противоречить. Решение о соответствии КоАП Конституции РФ при возникновении спора о его применении выносится Конституционным Судом РФ (п. «а», «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), однако, поскольку Конституция РФ относится к актам прямого действия, граждане и юридические лица вправе защищать свои права в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, это обусловлено их правом на обжалование действий и решений должностных лиц.

Соответствовать Конституции РФ должны не только нормативные правовые акты, т.е. статьи и иные структурные единицы собственно КоАП, но и акты индивидуального применения, выносимые (принимаемые) должностным лицом при осуществлении установленных Кодексом процессуальных действий. К таким актам относятся протоколы о применении мер административного пресечения (см. ч. 3 ст. 27.2, ст. 27.4, ч. 6 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.8, ч. 5 ст. 27.9, ч. 5 ст. 27.10, ч. 3 ст. 27.12, ч. 4 ст. 27.13, ч. 4 ст. 27.14)¹, протокол об административном правонарушении (ст. 28.2, ч. «б» ст. 28.7), постановления, выносимые до передачи дела на рассмотрение (ст. 28.9), определения, постановления, выносимые при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении, при его рассмотрении, по результатам рассмотрения указанного дела (см. соответственно ст. 29.4, ст. 29.8, 29.9 КоАП), а также иные правовые акты.

К особым разновидностям актов индивидуального применения относятся решения, выносимые в результате судебного

¹ По смыслу ч. 3 ст. 26.5 КоАП протокол, составленный при изъятии предметов, необходимых для проведения экспертизы, составляется по правилам, установленным ч. 5—8 ст. 27.10 КоАП применительно к изъятию вещей.

или административного обжалования действий и решений должностного лица, уполномоченного осуществлять предусмотренные КоАП процессуальные действия, в том числе и меры бессудного принуждения.

Подозреваемый в совершении административного правонарушения вправе обжаловать действия (бездействие) лиц, применяющих меры административного пресечения; нарушитель и лица, участвующие в производстве по делу, вправе обжаловать решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении. Действия органов административной юрисдикции и их должностных лиц подлежат обжалованию независимо от их процессуального оформления, при этом могут быть обжалованы не только правовые акты, принимаемые после применения мер административного пресечения или иных властных действий, но и непосредственно такие действия (бездействие), которые влекут неправомерные, по мнению инициатора жалобы, ограничения его имущественных или личных неимущественных прав¹.

Любая отрасль законодательства предусматривает достижение позитивных целей правового регулирования — так называемых задач законодательства. К задачам законодательства об административных правонарушениях относится защита имущественных прав лица, его нематериальных прав, а также правоохраняемых публичных интересов.

2.2. Предметы ведения Российской Федерации в сфере законодательства об административных правонарушениях

Под предметами ведения Российской Федерации понимается сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией РФ исключительно к компетенции Российской Федерации.

Корреляция КоАП с законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях проявляется, прежде всего, в разграничении предметов ведения и полномочий, установленном ст. 71—73 Конституции РФ. Статья 71

¹ Удовлетворение жалобы в указанных случаях свидетельствует о том, что обжалуемый акт индивидуального применения нарушает не только предписания КоАП, но и посягает на конституционные права и интересы граждан.



Конституции РФ в общем виде определяет предметы ведения Российской Федерации, применительно к которым принимаются нормативные правовые акты прямого действия — федеральные конституционные законы и федеральные законы, а также в случаях, специально ими предусмотренных, подзаконные акты — Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (см. ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Определение Конституцией РФ федеральной компетенции в сфере законодательства имеет особую значимость в уяснении статуса законодательства РФ об административных правонарушениях: именно в соответствии с предметами ведения, отнесенными Конституцией РФ к исключительному ведению Российской Федерации, органами законодательной и исполнительной власти, а также иными публичными органами принимаются нормы и правила, нарушение которых квалифицируется в соответствии с КоАП (см. п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП). Таким образом, в соответствии с вышеуказанными конституционными предписаниями определяется разграничение сфер правового регулирования КоАП и законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях.

Особую значимость для определения предметов ведения Российской Федерации и субъектов РФ в сфере законодательства об административных правонарушениях имеют предписания п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которыми административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к предметам совместного ведения, применительно к которым предусмотрены особые методы правовой регламентации, в этих случаях принимаются федеральные законы, подзаконные акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Конституционным законодательством предусмотрена федеральная и региональная составляющие предметов совместного ведения (см. ст. 73 Конституции РФ), применительно к которым и осуществляется нормативно-правовое регулирование в законах и иных нормативных правовых актах РФ и субъектов РФ. Конституция РФ предусматривает правовую регламентацию в федеральных законах, при этом прямое действие на всей территории РФ имеют только федеральные законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации (ср. ч. 1 и ч. 2



ст. 76 Конституции РФ). Сказанное, однако, не исключает применения подзаконных актов, принятых органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ, напротив, все федеральные законы предусматривают принятие постановлений Правительства РФ, иногда — Указов Президента РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, однако подзаконные акты принимаются в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законом, предписания последних применяются опосредованно, на основе полномочий в сфере нормативно-правовой регламентации, делегированных соответствующему публичному органу. Сам по себе акт делегации представляет собой неотъемлемый атрибут администрирования и не исключает прямого действия федерального закона, предписания которого подлежат неукоснительному применению на всей территории РФ в соответствии с правовым механизмом правореализации, установленным законодателем.

Перечень полномочий совместного ведения, установленный ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, имеет особую значимость в определении статуса законодательства об административных правонарушениях, многие нормы и правила, принятые по предметам совместного ведения, определяются федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, нарушение которого квалифицируется в соответствии с КоАП или с законом субъекта РФ об административных правонарушениях. Таким образом, нормы и правила, отнесенные к федеральной компетенции, упоминаемые в п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП, принимаются при реализации предметов ведения РФ (ч. 1 ст. 71 Конституции РФ) и предметов совместного ведения (ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Сфера законодательной регламентации по предметам совместного ведения обширнее правовой регламентации, осуществляемой по предметам исключительного ведения РФ, если исходить из критерия интенсивности регламентации, т.е. принимать во внимание количество принимаемых нормативных правовых актов, то такие показатели несопоставимо выше по предметам совместного ведения. Это обусловлено не только спецификой правовой регламентации — отнесением к совместному ведению публичных имущественных правомочий (см. п. «Г» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), правомочий в сферах экологии и природопользования, социальной политики и культуры (см. соответственно п. «В», «Д», «К» и п. «Е», «Ж» ч. 1 ст. 72 Конституции), применительно



к которым правовая регламентация была всегда интенсивной, но и механизмом регулирования, предусматривающим принятие не только федерального законодательства, но и законодательства субъектов РФ.

Третью составляющую публичных правомочий, определенных конституционным законодательством, образуют предметы ведения субъектов РФ (см. ст. 73 Конституции РФ), в отличие от правомочий, рассмотренных выше, перечень предметов исключительного ведения определяется не Конституцией РФ, а конституционным законодательством субъектов РФ — конституциями республик (государств) в составе России и уставами иных субъектов РФ. В зависимости от специфики правовой регламентации конституционным законодательством может быть установлена региональная составляющая предметов совместного ведения или полномочия, отнесенные в соответствии со ст. 73 Конституции РФ к исключительному ведению субъектов РФ.

Субъекты РФ устанавливают административную ответственность за нарушение законов и иных региональных нормативных правовых актов, к их ведению отнесено создание собственных юрисдикционных органов (административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав), определение их подведомственности (см. п. 3—5 ч. 1 ст. 1.3¹, п. 2 ст. 22.1 КоАП). Субъекты РФ вправе делегировать муниципальным органам отдельные полномочия по созданию собственных юрисдикционных органов и рассмотрению такими органами дел об административных правонарушениях (см. ч. 2 ст. 1.3¹ КоАП).

К последней, четвертой составляющей публичных полномочий, установленных Конституцией РФ, относятся муниципальные полномочия (см. ч. 1 ст. 132 Конституции РФ).

Содержание муниципальных юрисдикционных полномочий определяется законами субъектов РФ при делегировании таких полномочий органами субъекта РФ муниципальным органам, последние наделяются собственными юрисдикционными полномочиями, реализуемыми при проведении муниципального контроля (см. ч. 2, 3 ст. 1.3¹ КоАП). Муниципальные органы вправе осуществлять не только региональные, но и федеральные юрисдикционные полномочия в случае их делегирования одновременно с передачей материальных и финансовых средств, необходимых для обеспечения реализации таких полномочий.



Основы правового статуса органов местного самоуправления установлены ст. 12, 130—133 Конституции РФ. Основной Закон провозглашает самостоятельность местного самоуправления, что означает выборность муниципальных органов населением городских и сельских поселений и наделение муниципальных органов полномочиями в сферах бюджетного регулирования, охраны общественного порядка, управления муниципальной собственностью и иными полномочиями местного значения.

Общие положения о статусе внутригородских муниципальных образований в г. Москве определяются также ст. 6, 22, 24 Устава города Москвы, при этом регулирование организации местного самоуправления в городе Москве отнесено к исключительному ведению городских органов законодательной и исполнительной власти (см. п. 4 ч. 1 ст. 13 Устава города Москвы).

Принятие правовых актов представляет собой одну из наиболее существенных форм управленческой деятельности муниципальных органов и их должностных лиц. В соответствии со ст. 17 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» различаются коллегиальные правовые акты органов местного самоуправления в форме постановлений, принимаемых муниципальными собраниями и муниципалитетами, а также в форме решений, выносимых на заседаниях муниципального собрания, и правовые акты, выносимые в форме распоряжений (приказов) на основе единоначалия руководителем муниципального образования, председателем муниципального собрания и руководителем муниципалитета. В систему единоначальных правовых актов муниципального образования входят также распоряжения и приказы иных должностных лиц внутригородских муниципальных образований. В соответствии с ч. 7 ст. 17 данного Закона правами в сфере нормативного правового регулирования наделены только органы местного самоуправления, к которым относятся муниципальное собрание, руководитель муниципального образования, муниципалитет и другие публичные органы, образуемые в соответствии с уставом муниципального образования. Акты, принятые такими органами на коллегиальной основе (т.е. постановления и решения), имеют юридическую силу нормативного правового акта. Об этом свидетельствуют, в частности, предписа-



ния п. 2, 3 ч. 5 ст. 14 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56, устанавливающие различия в статусе нормативных правовых актов, принятых муниципальным собранием и вступающих в силу после их подписания руководителем муниципального собрания, и актов индивидуального распорядительства, принимаемых руководителем муниципального образования. Во всяком случае, к нормативным правовым актам органов местного самоуправления относятся также постановления муниципалитета, обусловленные исполнением публичных полномочий, делегированных органам местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами города Москвы (см. п. 4 ч. 2 ст. 17 названного Закона).

Таким образом, возможность установления административной ответственности за нарушение норм и правил, предусмотренных нормативными правовыми актами внутригородских муниципальных образований, как это определено КоАП города Москвы, является чисто гипотетической — она может быть реализована только при создании надлежащих юридических предпосылок — почти все нормы и правила, упомянутые в диспозициях гл. 2—15 КоАП города Москвы, утверждены законами города Москвы, указами Мэра Москвы, нормативными актами Правительства Москвы и органов исполнительной власти. Это обусловлено не только ограниченными прерогативами муниципального регулирования в Москве и Санкт-Петербурге, установленными федеральным законодательством, но и сложившейся практикой регламентации, согласно которой основной объем нормативного правового регулирования отнесен к ведению органов исполнительной власти — федеральных и субъектов РФ.

В соответствии с действующим законодательством города Москвы принятие и изменение законов города Москвы об административных правонарушениях применительно к полномочиям местного самоуправления отнесено к исключительным прерогативам органов государственной власти города Москвы — в этих случаях административная ответственность устанавливается законами города Москвы за нарушение норм и правил, определенных такими законами, указами Мэра города Москвы, постановлениями Правительства города Москвы и нормативными правовыми актами органов исполнительной власти города Москвы (см. п. 20 ст. 4 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56). Административная ответ-



ственность за нарушение норм и правил, определенных нормативными правовыми актами внутригородских муниципальных образований, устанавливается крайне редко (см. ст. 14.9, 14.12 КоАП города Москвы).

2.3. Постулаты законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях

Наряду с рассмотренными выше полномочиями в сфере нормативного правового регулирования (см. ч. 3 п. 1 ст. 1.3 КоАП) к исключительным прерогативам Российской Федерации отнесено установление *общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях*.

К принципам федерального закона, т.е. основным положениям, определяющим его политико-правовую значимость и предназначение в правовом регулировании, относится принцип равенства перед законом физических и юридических лиц независимо от их правового статуса и презумпция невиновности (см. соответственно ч. 1 ст. 1.4 и ст. 1.5 КоАП). Применительно к кодифицированному законодательству РФ его принципы всегда коррелируются с Конституцией РФ. Принцип равенства перед законом, определенный ч. 1 ст. 1.4 КоАП, соответствует принципу равенства всех перед законом и судом, установленному ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, принцип презумпции невиновности в уголовном судопроизводстве предусмотрен ч. 1, 2 ст. 49 Конституции РФ. К другим принципам законодательства об административных правонарушениях относятся: принцип законности применения мер властного принуждения, принцип действия такого законодательства во времени и пространстве (см. соответственно ст. 1.5, 1.6 и 1.7 КоАП).

Общие положения и принципы законодательства РФ об административных правонарушениях могут быть установлены только КоАП.

В отличие от принципов законодательства об административных правонарушениях, включающих в себя основоположения и презумпции, задачи законодательства устанавливают его предназначение, ими опосредуются виды правоохраняемых публичных интересов и частноправовых потребностей участников предпринимательской деятельности (см. ст. 1.2



КоАП). При регламентации составов административных правонарушений и квалификации соответствующих проступков законы субъектов РФ об административных правонарушениях исходят из задач законодательства об административных правонарушениях, установленных ст. 1.2 КоАП.

Законодательство РФ об административных правонарушениях исходит из постулата равенства перед законом физических и юридических лиц.

Содержание принципа равенства определяется ст. 1.4 КоАП, устанавливающей признаки, наличие которых не влияет на квалификацию административного правонарушения. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Лицо подлежит административной ответственности независимо от наличия указанных признаков, однако при квалификации правонарушения учитываются имущественное положение лица, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность (см. ч. 2 ст. 4.1, ст. 4.2, 4.3 КоАП).

Принцип равенства перед законом распространяется на всех лиц, наделенных КоАП процессуальными правами и обязанностями, к ним относятся лица, в отношении которых возбуждено производство по делу об административном правонарушении, а также лица, подозреваемые в совершении проступка¹. К указанным лицам могут быть применены меры административного пресечения, а к лицам, виновным в совершении проступка, — административные наказания независимо от наличия обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 1.4 КоАП. Принцип равенства перед законом действует при применении к физическому или юридическому лицу всех мер администра-

¹ Процессуальные действия, осуществляемые свидетелем, экспертом, специалистом, иным лицом, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении, установлены ст. 25.1—25.11 КоАП.



тивного принуждения, предусмотренных КоАП, причем, руководствуясь указанным принципом, необходимо учитывать его субъективную составляющую, т.е. не только действия, которые лицо вправе осуществлять по своему усмотрению (например, лицо вправе избрать административную или судебную процедуру обжалования), но и обязанности лица. Таким образом, принцип равенства перед законом означает, что физическое или юридическое лицо:

- вправе избрать должный способ защиты имущественных и неимущественных прав и интересов;
- несет бремя исполнения обязанностей, обусловленных применением административного наказания или назначением меры административного пресечения, либо юрисдикционных обязанностей, сопряженных с участием лица в производстве по делу об административном правонарушении.

Принцип равенства лица перед законом означает применение к лицу мер административного принуждения в соответствии с КоАП или иным федеральным законом, которыми они определены.

КоАП установлены различные права и обязанности несовершеннолетних правонарушителей, должностных лиц, лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, иностранных физических, юридических лиц. В зависимости от статуса таких лиц к ним применяются административные наказания, устанавливающие бремя имущественных и иных обязанностей, влекущих значительные ограничения их прав (применительно к должностным лицам), либо такие лица освобождаются от административной ответственности с применением иных мер воздействия (это касается несовершеннолетних правонарушителей, а также лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов). В некоторых случаях к лицу не применяются меры административного принуждения, установленные КоАП или иным федеральным законом (например, ч. 3 ст. 2.6, ст. 2.9 КоАП). Таким образом, при квалификации административного правонарушения учитываются не только субъективные критерии, наличие которых необходимо для установления признаков виновности деяния, но и объективные критерии, обусловленные естественными различиями публичного статуса лица и политико-правовыми предпосылками юрисдикционной деятельности.



Таким образом, принцип равенства лица перед законом означает прежде всего *неотвратимость применения санкций* к нарушителю, т.е. квалификация его вины и применение мер административного принуждения производятся независимо от наличия обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 1.4 КоАП. Вместе с тем некоторые из таких обстоятельств, в частности имущественное положение лица, его должностной статус, учитываются при назначении административного наказания (ср. ч. 1 ст. 1.4, ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП).

К основополагающим постулатам законодательства РФ об административных правонарушениях относится также презумпция невиновности.

Презумпцией (от лат. *praesumptio*) является предположение, признаваемое достоверным до тех пор, пока не будет доказано обратное. Конституция РФ определяет содержание презумпции невиновности только применительно к преступлениям: согласно ч. 1 ст. 49 каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

По смыслу ч. 1 ст. 1.5 КоАП презумпция невиновности действует в отношении физических и юридических лиц. Вина лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, должна быть доказана при рассмотрении дела и установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания.

Наличие признаков виновного деяния должно быть доказано уполномоченным государственным, муниципальным органом (органом административной юрисдикции) или их должностными лицами, но не лицом, подозреваемым в совершении административного правонарушения: подозреваемый *не обязан* доказывать свою невиновность, но *вправе* делать это, руководствуясь субъективным мирозерцанием, без морального или физического принуждения со стороны указанных органов.

Принцип презумпции невиновности применяется на всех стадиях производства по делу, предшествующих дню вступления в законную силу постановления (решения) судьи, органа, должностного лица о назначении административного наказания.

Презумпция невиновности распространяется на лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, т.е. на лиц, *подозреваемых* в совершении одного



или нескольких проступков, предусмотренных Особенной частью КоАП, а в некоторых случаях — и на лиц, участвующих в производстве по делу (например, одно и то же лицо в зависимости от стадии разбирательства может участвовать в производстве по делу как свидетель, а позднее — в качестве подозреваемого лица).

Если у должностного лица, возбудившего либо рассматривающего дело об административном правонарушении, возникли сомнения в достоверности доказательств, то в этих случаях осуществляются необходимые процессуальные действия, например, назначается экспертиза, проводится дополнительный опрос лиц. Лицо, рассматривающее дело, не вправе использовать доказательства, в подлинности которых у него имеются сомнения (см. ч. 4 ст. 1.5 КоАП), если вышеуказанные неординарные меры не привели к желаемому результату¹.

Презумпция невиновности относится к основополагающим процессуальным принципам публичного законодательства и не применяется в частном праве: в соответствии с гражданским законодательством лицо, подозреваемое в совершении деликта, должно доказать свою невиновность (см. п. 2 ст. 401 ГК; ч. 1 ст. 56 ГПК).

Презумпция невиновности означает прежде всего процессуальные гарантии прав и интересов лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения. В соответствии с этим принципом должностному лицу, возбудившему дело, необходимо не только установить наличие обстоятельств, подтверждающих наличие состава административного правонарушения, но и доказать виновность подозреваемого при рассмотрении дела судьей, органом, должностным лицом. Отсутствие состава административного правонарушения может быть выявлено на любой процессуальной стадии, предшествующей этапу исполнительного производства: при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению либо непосредственно при его рассмотрении, — в этих случаях выносится постановление о прекращении производства по делу об указанном правонарушении.

¹ При этом очевидно, что лицо, в отношении которого проводятся процессуальные действия, считается невиновным на стадии проверки достоверности доказательств; таким образом, применительно к ч. 3 и 4 ст. 1.5 КоАП подразумевается лицо, подозреваемое в совершении правонарушения.



Содержание *принципа обеспечения законности* при применении мер административного принуждения установлено ст. 1.6 КоАП. Законное (правомерное) применение мер административного принуждения несовместимо с действиями (бездействием), наносящими имущественный ущерб, моральный вред физическому лицу либо причиняющими вред деловой репутации юридического лица. Таким образом, под *унижением человеческого достоинства* (ч. 3 ст. 1.6 КоАП) понимается причинение телесного (морального) вреда физическому лицу, обусловленное:

- применением мер административного пресечения в случаях, не связанных с рассмотрением дела (например, в случаях, когда оценить общественно опасные последствия проступка и установить доказательства возможно и без применения указанных мер);
- назначением административного наказания, несоответствующего общественно опасным последствиям деяния (например, при назначении предельного размера административного штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП, в случае причинения незначительного имущественного ущерба);
- ненадлежащим исполнением должностных обязанностей, установленных при применении мер административного принуждения (например, в случаях просрочки их исполнения, неприятия мер, обусловленных вынесением постановления о прекращении производства по делу).

2.4. Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и в пространстве

Действие законодательства об административной ответственности во время и по месту совершения правонарушения (см. ч. 1 ст. 1.7 КоАП) предусматривает, что к нарушителю применяются административные наказания и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (меры административного пресечения), определенные КоАП: органы государственной власти субъектов РФ, а также муниципальные органы.



ципальные органы не вправе устанавливать административные санкции, однако правомочны осуществлять процессуальные действия, предусмотренные КоАП.

Обратная сила законодательства, смягчающего или отменяющего ответственность за административные правонарушения, соответствует предписанию ч. 2 ст. 54 Конституции РФ, в соответствии с которой «если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон», т.е. вступает в силу новый акт, устраняющий или смягчающий ответственность, принятый в форме федерального закона, — это следует из сопоставления ч. 2 ст. 54 и ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Административная и любая другая юридическая ответственность устанавливается только федеральным законом, следовательно, им же отменяются или смягчаются нормы об ответственности (например, устанавливаются нормы, ограничивающие имущественные или физические лишения, обусловленные применением наказания).

Усиление ответственности за административные правонарушения означает введение санкций, предусматривающих более обременительные ограничения имущественных либо личных неимущественных прав нарушителя в сравнении с наказаниями, действовавшими прежде. Административная ответственность может быть усилена путем повышения размера денежного взыскания либо замены имущественных административных санкций наказаниями, ограничивающими правонарушителя на свободу передвижения либо иным образом отягчающими его личные неимущественные права.

Принятие акта, смягчающего ответственность, означает общую гуманизацию наказания, при этом могут быть уменьшены размеры имущественных санкций либо сокращены сроки применения административных наказаний, ограничивающих неимущественные права нарушителя¹.

¹ КоАП не определяет содержание понятия «время совершения правонарушения». Применительно к УК под временем совершения преступления подразумевается время совершения общественно опасного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий (ч. 2 ст. 9 УК). В отличие от КоАП, УК предусматривает возможность принятия федеральных законов, улучшающих положение лица, совершившего преступление, например законы, устраняющие преступность деяния или смягчающие наказание (ч. 1 ст. 10).



Некоторыми кодифицированными актами, предусматривающими применение административных санкций, установлен особый порядок их действия во времени, отличный от порядка, определенного ст. 1.7 КоАП. Статьей 6 ВдК, ст. 4 ЛК и п. 1 ст. 5 БК предусмотрен идентичный порядок действия водного, лесного и бюджетного законодательства во времени: акты указанных отраслей законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Названные кодексы не относятся к правоустанавливающим актам: ст. 130 ВдК и ст. 110 ЛК определено применение мер административной ответственности в соответствии с законодательством РФ; согласно ст. 289—306 БК штрафные санкции применяются в соответствии с КоАП¹.

Поскольку нормы, устанавливающие административные санкции, применяемые к правонарушителям согласно ст. 282 БК, являются составной частью бюджетного законодательства, то в указанных случаях применяется порядок действия законодательства во времени, определенный п. 1 ст. 5БК; в отличие от ч. 2 ст. 1.7 КоАП, в п. 1 ст. 5 БК указано, что акты бюджетного законодательства не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено БК или федеральным законом.

Согласно ч. 3 ст. 1.7 КоАП производство по делам об административных правонарушениях ведется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу. Указанный закон применяется во все время рассмотрения впредь до его отмены. Под временем рассмотрения дела подразумевается время, затраченное органами административной юрисдикции или уполномоченными ими должностными лицами на осуществление установленных КоАП процессуальных действий.

Начало исчисления сроков рассмотрения дела об административном правонарушении может быть связано с осуществлением мер административного пресечения, применяемых в отношении лица, подозреваемого в совершении проступка. Такими мерами могут быть личный досмотр, досмотр вещей, транспортных средств и другие, предусмотренные ч. 1 ст. 27.1 КоАП:

¹ При применении административных санкций, согласно БК, необходимо учитывать, что указанным актом наряду со штрафом, назначаемым в соответствии с КоАП, установлены самостоятельные имущественные санкции: блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, начисление пеней и другие санкции, предусмотренные ст. 282 БК.



в указанных случаях сроки рассмотрения дела об административном правонарушении исчисляются со дня получения уполномоченным должностным лицом протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

При определении действия законодательства об административных правонарушениях во времени учитываются как позитивные, так и негативные последствия его применения к нарушителю.

Федеральные законы, отменяющие установленные КоАП обязанности лица, совершившего проступок, либо смягчающие бремя обусловленных такими обязанностями ограничений прав нарушителя, имеют обратную силу.

Временные и пространственные факторы, установленные ст. 1.7 КоАП, учитываются при рассмотрении дела об административном правонарушении на всех его процессуальных этапах, предшествующих стадии исполнительного производства, в том числе и в тех случаях, когда постановление о назначении административного наказания вступило в законную силу, но не исполнено. Правило обратной силы закона, установленное ч. 2 ст. 1.7 КоАП, может применяться и на стадии исполнительного производства, но лишь в случаях, отменяющих обязанности лица при исполнении назначенного наказания либо смягчающих порядок исполнения таких обязанностей, например, при продлении сроков добровольной уплаты административного штрафа, сроков отсрочки или рассрочки его уплаты, установленных ст. 31.5 КоАП.

Правило обратной силы закона учитывается также в случаях применения мер административного пресечения на стадии исполнительного производства, при задержании и проведении личного досмотра лица, самовольно оставившего место отбывания административного ареста (ч. 2 ст. 20.25 КоАП).



Генезис российского законодательства об административной ответственности

3.1. Тема административно-властного принуждения в творчестве российских юристов

Становлению российского административного права предшествовал продолжительный период генезиса, начальным этапом которого была рецепция в научной и преподавательской деятельности России немецкой концепции «полицейского права».

Под предметом науки полицейского права понималось изучение общественных отношений в сфере государственного управления. Термин «полиция» (от греч. *politeia* — государство) применительно к данной науке не отождествлялся с деятельностью правоохранительного органа с таким названием, под этим термином понималась деятельность государственной власти, прежде всего исполнительной. В императорской России, включая период «думской монархии», не существовало четкого разграничения властей — отсутствовал избираемый населением орган представительной (законодательной) власти, а независимые органы судебной власти были



созданы лишь после судебной реформы Александра II (1864). Избираемая подданными Государственная Дума (1905—1917) ввиду ее ограниченных полномочий представляла собой лишь прототип органа законодательной власти. В императорской России не было обособленной исполнительной власти — назначение и освобождение от должности министров, включая и председателя Правительства, являлись прерогативой монарха даже в период деятельности Государственной Думы всех четырех legislatures. Таким образом, в отечественной науке административного (полицейского) права не было политико-правовых предпосылок для четкого определения сфер исследования: предмет науки не сводился только к изучению исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, как это свойственно административистике периода Новейшей истории. Наука административного (полицейского) права рубежа XIX—XX вв. затрагивала и смежные правовые отрасли — государственного и даже уголовного и пенитенциарного права (применительно к правоохранительной деятельности полиции).

В науке административного (полицейского) права не было четких различий административных и уголовных правонарушений — преступлений и проступков. Оба эти понятия рассматривались как преступления, различимые на основе критерия общественной опасности.

Значимая роль в исследовании и разработке теории административной ответственности принадлежит ординарному профессору кафедры государственного и административного права Демидовского юридического лица (г. Ярославль), с 1889 г. — профессору Московского университета И. Т. Тарасову (1849—1929).

Первые работы Тарасова были посвящены проблемам рецепции немецкой полицейстики в отечественном праве, среди них: «Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении» (Киев, 1874); «Личное задержание как полицейская мера безопасности» (Киев, 1875; 1877); «Опыт разработки программы и спектра общей части науки полицейского права» (Ярославль, 1879). Велик вклад ученого в исследование практических методов деятельности исполнительной власти. Именно здесь проявились его прагматические способности синтеза административного и частного права. Работы Тарасова, посвященные



административно-правовому статусу акционерных обществ, бюджетному регулированию и финансовому праву, такие как «Учение об акционерных компаниях» (Киев, 1878; Ярославль, 1879—1880); «Кредит и бумажные деньги» (Ярославль, 1881); «Очерк науки финансового права» (Ярославль, 1883), не утратили своей значимости и в наши дни.

В 1891—1896 гг. были опубликованы четыре работы И. Т. Тарасова по полицейскому праву: «Учебник науки полицейского права». Выпуск первый: «Введение, общая часть и полиция безопасности» (1891). Выпуск второй был посвящен полиции безопасности (1893); третий — народному образованию и средствам сообщения (1895); последний, четвертый, — обмену, производству, распределению и потреблению (1896). Основное внимание ученый уделял исследованию прагматических проблем полицейского права — Особенная часть занимала четыре пятых общего объема каждой книги.

Апогеем творческого вклада ученого в развитие отечественной науки стали его работы по полицейскому и административному праву: «Краткий очерк науки административного права» и «Лекции по полицейскому (административному) праву».

Профессор И. Т. Тарасов отождествлял исполнительную и административную власть, считая, что важнейшее предназначение исполнительной власти заключено в реализации законов. При этом предпосылкой осуществления властных полномочий, по его мнению, является разграничение властей: «По-видимому, органы, издающие законы, суть и наилучшие исполнители их; но в действительности это не так, потому что закон является средством для исполнения... т.е. не исполнение существует для закона, а закон для исполнения... Издание законов и исполнение их должны быть разграничены, и исполнительная или административная власть должны быть одним целым, в котором множественность и разнообразие в исполнении сводятся к единству»¹.

К основному методу осуществления исполнительной власти относится издание правовых актов, среди которых закон обладает наивысшей юридической силой: «Закон... есть согла-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1888. Т. 1. С. 178. Эти же воззрения изложены и в его последующих работах. См.: Его же. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1910. Т. 2. С. 64.



шение свободы и власти на почве нравственности и общей пользы; по существу — он есть выражение народной воли». Закон, по мнению И. Т. Тарасова, представляет собой форму воплощения правовых норм: «...в исполнении выражается жизнь государства, а закон является только нормой, определяющей это исполнение»¹. Особенность закона — в осуществимости его предписаний; закрепление в законе норм, подтверждающих гипотетичность их исполнения, свидетельствует об изысках в работе его разработчиков.

К другой разновидности актов государственного управления И. Т. Тарасов относит административные распоряжения, издаваемые органами исполнительной (административной) власти. По существу, понятие «административное распоряжение» тождественно современному понятию «подзаконный акт», что подтверждается и юридической силой распоряжений — в случае их коллизий с законом применялись нормы последнего.

Внесение подзаконными актами коррективов в законы, согласно И. Т. Тарасову, допускается лишь в чрезвычайных ситуациях, исключающих возможность принятия закона, например, в случае военного положения, при роспуске органов законодательной власти. Однако даже и в подобной ситуации «чрезвычайные распоряжения или провизорные законы» могут действовать лишь временно — впредь до упразднения факторов, препятствующих ординарному законотворчеству, впоследствии чрезвычайные распоряжения подлежат отмене законами. Издание исполнительной властью чрезвычайных распоряжений должно быть предусмотрено действующей правовой системой, в противном случае неизбежен «произвол администрации»².

Юридическая сила законов и административных распоряжений различается в процессе применения акта. Если распо-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. С. 178.

² Актуальность этого положения подтверждается событиями новейшей российской истории: издание чрезвычайных актов при роспуске корпуса законодателей (21 сентября 1993 г.) продолжалось впредь до созыва Государственной Думы первой легислатуры, некоторые из таких актов вносили изменения в законы, однако впоследствии, при прекращении режима чрезвычайного положения, они так и не были отменены. Таким образом, очевидно, что доктрина И. Т. Тарасова исключает доминирующую юридическую силу распоряжений в сравнении с законами, а законотворчество, осуществляемое в период 1993—1994 гг., в соответствии с воззрениями ученого невозможно охарактеризовать иначе как административный произвол.



ряжение незаконно и «имеет целью нарушение самого закона, то повинующийся такому распоряжению виновен столько же, сколько и издавший незаконное распоряжение»¹. В отличие от безусловного повиновения закону юридическая сила распоряжений оспорима: в процессе исполнения незаконного административного распоряжения возможно «активное или пассивное сопротивление (в форме неповиновения или самообороны)». Таким образом, И. Т. Тарасов допускает противодействие административному произволу (незаконным распоряжениям) как целенаправленными волевыми действиями субъекта, так и в пассивной форме бездействия — фактического отказа от исполнения незаконных распоряжений. Однако подобное неприятие акта, воплощенного в форме закона, исключено. Точно так же исключается неповиновение законному административному распоряжению, в этом случае его юридическая сила равноценна силе предписаний закона.

При изучении доктрины И. Т. Тарасова возникает проблема обоснованности его воззрений — в частности, столь ли безусловна юридическая сила закона, исключая возможность его неисполнения? Очевидно, что законы, так же как и подзаконные акты, могут содержать нелегитимные предписания, принятые с процессуальными или иными нарушениями, например в действующей правовой системе России принимались федеральные законы, признанные впоследствии Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ. Такая возможность не исключалась в эпоху «думской монархии», во время творческого расцвета Тарасова, — так же как она допустима и в период Новейшей истории. Юридическая сила неконституционных законов, как и незаконных распоряжений исполнительной власти, оспорима в равной мере. В указанных случаях необходим правовой механизм разрешения коллизий, исключающий несанкционированные насильственные формы противодействия². В эпоху «думской монархии» основными законами Российской империи также допускалась законодательная инициатива монарха во время роспуска Государственной Думы. При этом акты, при-

¹ Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2. С. 66.

² Ныне арбитром разрешения коллизий является Конституционный Суд РФ или Верховный Суд РФ как высшая судебная инстанция по административным делам.



нятые в условиях отсутствия законодательной власти, нуждались в последующем их одобрении Государственной Думой или Государственным Советом — при отклонении соответствующего законопроекта или его внесении позднее обусловленного законодательством срока (через два месяца после возобновления работы Государственной Думы) принятые акты автоматически прекращали свое действие. Таким образом, концепция безусловного доминирующего значения законов в сравнении с подзаконными актами едва ли бесспорна.

Среди различных методов административного воздействия принуждение представляет собой крайнюю меру, которой располагает исполнительная власть для реализации распоряжения: «Принуждением называется та деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется встречаемое администрацией сопротивление при исполнении ее законных задач»¹. Применению административного принуждения должны предшествовать превентивные меры, одна из них — приказание с угрозой физического принуждения. По преимуществу такие меры необходимы для пресечения или предупреждения наиболее тяжких административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и установленный порядок управления. Меры административного принуждения, сопряженные с физическим или моральным воздействием, неизбежно ограничивают права и интересы подозреваемого в совершении проступка, поэтому их применение невозможно без надлежащих правовых гарантий. Процессуальные гарантии подозреваемому, полномочия органов исполнительной и судебной власти, их должностных лиц определяются правом принуждения или правом принудительной власти.

Право принудительной власти базируется на следующих основополагающих принципах:

- меры физического или морального воздействия должны быть соразмерны методам противоправного деяния, размеру вреда, причиняемого проступком;
- применению карательных санкций должно предшествовать противодействие нарушителя, прекращение противоправных действий означает и прекращение принудительных мер;

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 188—189.



- законность применения мер физического или морального воздействия может быть подтверждена или опровергнута при обжаловании подозреваемым обвинения в совершении правонарушения, действий должностных лиц или в процессе судебного контроля.

Подозреваемый в совершении административного проступка может обжаловать применение принудительных мер до начала производства по делу, в процессе разбирательства по делу или после завершения административного производства.

Анализируя деятельность принудительной власти, Тарасов не отграничивает полномочий в сфере административного пресечения, осуществляемых должностными лицами, от публично-правовых санкций государственных органов. К формам принуждения ученый относит вооруженное принуждение и объявление осадного или чрезвычайного положения¹.

Творческое наследие И. Т. Тарасова отличается от современной административно-правовой науки объектом исследования. На рубеже XIX—XX вв. все отечественные административисты обосновывали единство общественных отношений, регулируемых различными (в современном восприятии) отраслями права: административного, уголовного, уголовно-исполнительного. Деятельность правоохранительных органов рассматривалась в их логической последовательности, невзирая на очевидные предметные различия. К мерам административного принуждения Тарасов и другие отечественные полицейисты относили все действия полиции, направленные на предупреждение, пресечение и раскрытие уголовных преступлений и административных проступков, среди них: обыски, выемки, освидетельствования, секвестр и арест имущества, личное задержание и т.п. В современном восприятии меры принудительного воздействия, осуществляемые в процессе оперативно-розыскной деятельности, рассматриваются в курсах уголовно-правового цикла; отечественному административному (полицейскому) праву XIX—XX вв. не были свойственны подобные различия.

Учение И. Т. Тарасова об административной юстиции базируется на исследованиях западных, по преимуществу немецких полицейистов, приверженцем взглядов которых и был ученый. Так, по мнению Тарасова, «немецкие юристы, опираясь на раз-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 192.



личие между частным и публичным правом... находят необходимым учреждение особых, специальных административных судов как органов административной юстиции»¹.

Рассмотрение административных дел в общих судах нецелесообразно — для этого необходимо создание системы специализированного административного производства. Проблема организации административных судов зависит от конкретного определения их компетенции. Согласно концепции Лоренца Штейна обжалование действий должностных лиц государственных органов должно осуществляться исключительно в специализированных судах, ведению которых подлежит рассмотрение публично-правовых споров между органами государства, а также между гражданами и государственными органами. Той же точки зрения придерживался и Рудольф Гнейст.

Другая проблема организации административных судов заключена в соотношении их полномочий с полномочиями органов государства. На рубеже XIX—XX вв. в этой сфере обожновывались следующие различные концепции:

- рассмотрения административных дел в зависимых от администрации специализированных судах;
- решения административных споров в общих судах;
- рассмотрения административных дел в не зависимых от органов государства специализированных судах.

Таким образом, разрешение научных коллизий сводилось к теории разделения властей, при этом административные суды представляли собой один из элементов судебной власти. Обосновывая недостатки прусской системы административной юстиции, Тарасов отличал ее косвенную зависимость от решений должностных лиц исполнительной власти. «Нет никакого основания, — писал он, — поручать председательство в уездном административном суде (*Kreisausschuss*) ландрату — высшему в уезде органу активной администрации и представителю бюрократического начала»².

В Российской империи конца XIX в. высшей инстанцией по рассмотрению административных дел был Правительствующий Сенат. К компетенции его Первого департамента было отнесено разрешение коллизий между государственными органами, а также обжалование подданными действий государственных

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 375.

² Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 375.



должностных лиц. К нижестоящим органам административной юстиции относились губернские и уездные присутствия. К ведению губернских присутствий относилось рассмотрение жалоб подданных на уездные присутствия. По мнению Тарасова, в действующей системе административной юстиции имелось множество недостатков: суды первой инстанции представляли лишь прообраз действенного административного суда, они не наделены реальными полномочиями, кроме этого, отсутствовало и административное процессуальное законодательство. Правительствующий Сенат также не мог быть отнесен к не зависимым от органов государства судебным органам: «Влияние, оказываемое на рассмотрение дел в Первом департаменте министром юстиции, и открытая более практикой, чем законодательством, возможность министром по желанию миновать этот департамент, лишают его той полной независимости и того достоинства, которые должны были бы принадлежать ему как высшему в Империи общему административному суду»¹.

Среди многообразных форм деятельности правоохранительных органов Тарасов особенно подробно рассматривал меры административного пресечения. Отграничение преступления от административного проступка свидетельствует о необходимости применения различных мер административного пресечения: предварительного и предупредительного ареста. Предупредительный арест применялся полицией в отношении лиц, подозреваемых в совершении преступления или проступка. Полицейское задержание лица представляло собой превентивную санкцию, направленную на предотвращение совершения противоправного деяния, и далеко не всегда обусловленное правонарушением. Критерием применения полицией различных мер пресечения являлась общественная опасность преступления или проступка: когда вред уже причинен, применялся арест; в тех случаях, когда существовала опасность причинения, — личное задержание. Срок личного задержания определялся временем, необходимым для предупреждения проступка: максимальная продолжительность применения этой санкции законодательством не была определена.

В административно-правовой науке и полицистике XIX — начала XX в. не были обоснованы различия видов администра-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 381.



тивного пресечения, применяемых к преступникам и правонарушителям. В курсах полицейского или административного права рассматривались все разновидности превентивных санкций, применяемые полицией, среди них: надзор по судебному приговору; негласный полицейский надзор; гласный полицейский надзор, применяемый в качестве меры предупреждения и пресечения преступлений (ст. 1 Устава о предупреждении и пресечении преступлений 1882 г.); полицейский надзор над политически неблагонадежными лицами (в соответствии с Положением о негласном полицейском надзоре от 12 марта 1882 г.).

Среди многообразных форм правоохранительной деятельности полиции во всех курсах административного (полицейского) права рассматривался и так называемый полицейский суд. К этому понятию, заимствованному из работ немецких полицейстов Роберта Моля и Лоренца Штейна, профессор И. Т. Тарасов относился двойственно. Ученый был согласен с необходимостью регламентированного правом участия полиции в судебном производстве по делам о преступлениях или проступках, но критично относился к попыткам представить полицейский суд как форму правосудия: «...существование таких судов как постоянных никоим образом не может быть оправдано теорией»¹. Полицейский суд использует судебную власть как полицейскую меру принуждения и не может быть объективным. Решение такого суда не может рассматриваться как акт правосудия.

Введение института мировых судей, а также окружных судов в результате судебной реформы 1864 г. значительно ограничило участие полиции в судебном производстве. В то же время расширились полномочия органов самоуправления и «соединства» (в современном восприятии — коммерческих и некоммерческих организаций) в административном производстве: с 1861 г. сельскому старосте и волостному старшине было предоставлено право налагать административные взыскания на крестьян в виде штрафа (до одного рубля) или ареста (до трех дней) за «маловажные проступки». Оба названных представителя местного самоуправления наделялись правами, осуществляли обязанности правоохранительных органов

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 222 и след.



и пользовались такой же карательной властью, как и органы полиции.

Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г. была расширена компетенция исполнительной власти, в том числе и полиции, в осуществлении правосудия. Генерал-губернаторы, губернаторы и градоначальники разрешали на территории местностей, на которые распространялся правовой режим «усиленной охраны», дела о нарушении изданных ими актов либо делегировали свои полномочия обер-полицмейстерам. В местностях, на которые распространялся режим «чрезвычайной охраны», еще в большей степени расширялась компетенция административных органов и специальных судов в сфере осуществления правосудия за счет ограничения правомочий судов общей юрисдикции. В этих условиях менялась подсудность дел о преступлениях и проступках, такие дела передавались в ведение военных судов либо рассматривались должностными лицами органов исполнительной власти.

На правонарушителей, признанных виновными в совершении преступлений и проступков, налагались взыскания в административном порядке в виде лишения свободы в тюрьме или крепости, ареста на срок до трех месяцев либо денежного штрафа до 3 тыс. руб.

Тарасов обосновывал целесообразность расширения полномочий органов полиции и исполнительной власти в сфере административного и уголовного производства в чрезвычайных ситуациях и на территориях особых правовых режимов. Вместе с тем ученый негативно относился к расширению компетенции полиции в ординарных ситуациях¹.

В системе органов, участвующих в административном производстве, в том числе в производстве по делам о преступле-

¹ Актуальность выводов И. Т. Тарасова подтверждается действующим российским правом: методы осуществления режима «особой охраны» в части ограничения гражданской и административной правоспособности напоминают правовой режим закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), а режим чрезвычайной охраны тождествен условиям чрезвычайного положения. Так же, как это обосновывал в XIX — начале XX в. Тарасов, действующее право допускает наделение органов исполнительной власти дополнительными полномочиями только при введении особых административных режимов, но исключает ограничение прав и свобод граждан в других ситуациях.



ниях и проступках, И. Т. Тарасов выделял органы администрации, правительства, а также самоуправления и соединства.

К органам администрации относились все государственные органы, которые образовывали традиционную триаду, соответствующую принципу разделения властей. Обосновывается этот вывод существованием контрольных органов. Властные полномочия контрольных органов в отличие от исполнительных, законодательных и судебных распространяются на всех субъектов — физических и юридических лиц, осуществляющих публичную деятельность. Отличительная особенность контрольных органов — в их независимости от администрации — также присуща и органам судебной власти, но не всем, а лишь отдельным ее звеньям, исключая административное судопроизводство, в котором доминирующую роль играет представительство исполнительной власти. По территориальной сфере деятельности органы администрации подразделяются на центральные и местные, а исходя из осуществляемых ими полномочий — на органы общей и специальной компетенции.

Особое значение, не совместимое с современным пониманием, придавалось методам деятельности органов администрации. Сочетание коллегиальности и единоначалия в большей мере свойственно законодательной власти: при единоначальном законодательном органе действуют коллегиальные органы, наделенные совещательными полномочиями (Государственный Совет, Комитет Министров и Совет Министров). Коллегиальность в деятельности органов исполнительной власти не имеет существенного значения в реализации властных полномочий, доминирующая роль в государственном управлении отводится методам принуждения — изданию на единоначальной основе общеобязательных актов, предписания которых подлежат неукоснительному соблюдению. Ограниченная коллегиальность присуща только органам исполнительной власти, наделенным распорядительными полномочиями, однако в деятельности правоохранительных и распорядительных органов единоначалие доминирует. Так, Тарасов считал, что «в области полиции единоличное начало в равной мере применимо к органам распорядительным и исполнительным, так как в области ее деятельности требуется быстрота не только в исполнении, но и в мероприятиях»¹.

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 117.



Среди органов правительства И. Т. Тарасов выделял четыре разновидности — Кабинет Министров, министерства, управления и должности. К определяющим признакам *министерства* относятся функции координации деятельности органов исполнительной власти, в том числе и самих министерств. Министерства осуществляют полномочия, делегированные правительством; возглавляющие их министры образуют Кабинет Министров, организационная деятельность которого построена на следующих основных принципах:

- к прерогативам Кабинета Министров отнесено коллизионное регулирование; разрешение споров министерств о разграничении компетенции, об исполнении отдельных полномочий, осуществляемых по согласованию, и др.;
- Кабинет Министров представляет собой коллегиальный орган исполнительной власти, каждый из его членов должен руководствоваться решениями, принятыми на его заседаниях, независимо от отношения министра к таким решениям, любое противодействие министра деятельности Кабинета несовместимо с пребыванием в этом органе: «Отставка обязательна и для каждого министра, когда обнаружится отсутствие единства и согласия между ним и Кабинетом»¹;
- предназначением Кабинета Министров является согласование деятельности органов исполнительной власти: решения Кабинета обязательны для исполнения, министры подотчетны Кабинету в их осуществлении. Кабинет Министров принимает согласованное решение на основе коллегиального рассмотрения, указаниям премьер-министра, касающимся реализации решений, свойственна императивность: такие решения подлежат обсуждению лишь на заседаниях Кабинета, но не на стадии их осуществления, — в этом проявляется руководящая роль Кабинета Министров, его статус высшего органа исполнительной власти;
- члены Кабинета Министров находятся в двойном подчинении: монарха, назначившего их на должность, и премьер-министра.

Совет Министров и Комитет Министров в России рубежа XIX — XX вв. представляли собой совещательные органы по

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 119.



законодательным и административным проблемам. Согласованной деятельности министров требовали не только их статус членов Комитета Министров, но и общность проблем государственного управления. Так, полиция в Российской империи конца XIX в. была рассредоточена по системам трех министерств: Министерства внутренних дел (министр по должности был также шефом корпуса жандармов — т.е. особых полицейских войск для политической охраны и сыска), где имелся Департамент полиции, Министерства финансов (таможенная полиция) и Министерства земледелия и государственных имуществ (горнозаводская полиция).

Провинциальные, окружные, губернские и уездные управления в отличие от министерств, считал И. Т. Тарасов, «не распоряжаются, а приводят в исполнение министерские распоряжения». Управления представляли собой прообраз ныне действующих территориальных органов федеральных министерств и ведомств, осуществляющих их полномочия в регионах России; их предназначение, по Тарасову, «в местном осуществлении задач своего министерства, применяясь к местным условиям, в силу которых модифицируется исполнение»¹.

Управления вместе с вышестоящим органом образовывали единую систему министерства, основным принципом которой являлось подчинение нижестоящего органа решениям вышестоящего.

Провинциальные, окружные, губернские и уездные управления обеспечивали осуществление решений министерства на всей территории России, однако системный принцип иерархии в претворении управлением решения министерства не исключал внесения в него корректив, не меняющих его сути, но обусловленных спецификой адресата правовой нормы. Таким образом, реализация многих актов министерств была невозможна без согласованных действий управлений и местных органов.

Органы самоуправления обладали самостоятельными исполнительно-распорядительными полномочиями, их осуществление было обусловлено не только муниципальными интересами. И. Т. Тарасов был сторонником единства действий распорядительных муниципальных органов и органов

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 118, 119.



исполнительной власти. Он писал: «Органы самоуправления должны быть поставлены в органическую связь со всей системой государственного управления... необходимо привлечь местные общественные силы к участию в государственном управлении... органы самоуправления должны быть введены в общий круг правительственных установлений»¹. Ученый критически относился к концепции различий в статусе государственных и муниципальных органов, считая, что подобные различия несовместимы с общеобязательной силой актов министерств и управлений на всей территории Российской империи.

В соответствии с Положением о земских учреждениях 1864 г. муниципальные органы в России подразделялись на распорядительные (губернские и уездные земские собрания) и исполнительные (губернские и уездные земские управы). Разрешение коллизий между государственными органами исполнительной власти и земскими органами было возложено на губернатора, последний был обязан опротестовывать незаконные акты муниципальных органов. Полномочия высшей инстанции административного коллизионного производства были отнесены к ведению Первого департамента Сената.

Другая разновидность административного производства — разрешение коллизий между органами местного самоуправления различных уровней. Избранные на основе принципа сословного представительства волостные и сельские управления состояли только из крестьян. Становые приставы и исправники были вправе налагать дисциплинарные санкции на волостных старшин, сельских старост, станowych приставов и исправников.

Коллизии между органами городского самоуправления (избирательным собранием, думой, городским главой и городской управой) и губернатором рассматривались также при обязательном участии губернатора и подчиненных ему органов — губернских по городским делам присутствий (первая стадия коллизионного производства); при отсутствии согласия спор выносился на рассмотрение высшего органа административной юстиции — Правительствующего Сената.

И. Т. Тарасов выделял два вида административного производства: коллизионное и дисциплинарное. На этих процессуальных основах рассматривались споры и разногласия

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 127.



между органами местного самоуправления различных уровней, а также между органами муниципальными и исполнительной власти.

Органы соединства «как свободное соединение единичных лиц для достижения совокупными средствами свободно определенной цели» постепенно наделялись полномочиями государственных органов¹. При этом Тарасов выделял три разновидности таких органов — корпорации (учреждения), общества и товарищества. Различия между ними были обусловлены целями их деятельности. Общества, например акционерные компании, а также товарищества, относились к коммерческим организациям. Основной целью деятельности корпорации или учреждения (советов присяжных поверенных, промышленных и торговых палат и др.) было удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей своих членов. Сессии общественных собраний (губернских, земских и дворянских) открывались и закрывались губернаторами или представителями. Губернаторы были вправе определять законность решений, принимаемых на сессиях общественных собраний, а так же требовать от председателя устранения от работы собраний лиц, действующих с нарушением установленных правовых норм. Административные санкции, применяемые к членам общественных собраний, подразделялись на имущественные (административный штраф в размере 100 руб.) и дисциплинарные (замечание, выговор, исключение из членов земского собрания на срок от трех до девяти лет). Штрафные санкции, применяемые к лицам, присутствовавшим на сессиях общественных собраний, налагались мировыми судьями; административные взыскания на членов и председателей земских собраний налагались по определению общих судов.

Исполнительная власть, представленная губернаторами, вправе была непосредственно участвовать в деятельности сессий общественных собраний (налагать дисциплинарные взыскания, требовать удаления посторонних лиц, санкционировать издание стенографических отчетов земских, дворянских, общественных и сословных собраний) либо инициировать применение санкций, налагаемых судебными органами.

От решений исполнительной власти зависели учреждение соединств, наделение их правами юридического лица, пре-

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 144.



крашение их деятельности. К ведению органов исполнительной власти относились утверждение устава соединств, а также (в соответствии с Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881 г.) бессудное прекращение их деятельности при совершении правонарушений.

Тарасов выделял различные виды процессуальных действий органов исполнительной власти, определяющие легитимность деятельности соединств вплоть до их принудительного закрытия. Заслуживают внимание и субъективные оценки деятельности этих органов, отражающие их восприятие ученым. Так, профессор обосновывал особые формы личных соединств, среди них брачный союз и семью; легитимные политические объединения и организации, не преследующие политических целей, а также незаконные объединения (тайные союзы). Деятельность политических соединств ученый рассматривал на примере стран Западной Европы: в России конца XIX в. создание политических объединений не допускалось.

В методах административного воздействия на деятельность соединств и общественных объединений прослеживаются схожие особенности, среди них: создание объединений, распространение на них статуса юридического лица, утверждение уставов, инициация прекращения их деятельности (в действующем праве такое решение, по существу, принимается только судом). При этом Тарасов выделял в административно-правовых отношениях процессуальную составляющую, отождествляя взаимоотношения органов соединства и исполнительной власти с административным производством.

Тарасов был одним из первых отечественных ученых, обосновавших разграничение предметов административного и полицейского права. «Полиция, — писал он, — имеет целью благосостояние и безопасность или благоустройство вообще. Согласно с этим, предметы и задача науки полицейского права заключаются в теоретическом исследовании и определении тех условий и средств, при помощи которых полиция достигает своей цели. Администрация имеет целью удовлетворение публичных потребностей посредством совокупности публичных служб. Предметы и задача науки административного права заключаются в теоретическом исследовании и опреде-



лении тех условий и средств, при помощи которых администрация достигает своей цели»¹.

Учебный курс полицейского права был введен в России в 1863 г., а уже с 1873 г. начинается преподавание административного права, введенного в качестве общеобязательной учебной дисциплины в Демидовском юридическом лицее, где ученый с 1879 по 1890 г. успешно продолжал свою творческую деятельность, начало которой связано с киевским периодом 1873—1879 гг. Таким образом, развитие наук административного и полицейского права происходило практически одновременно. Позднее Тарасов отказался считать их самостоятельными дисциплинами: в работах, изданных в Москве в 1891—1908 гг., он пытался обосновать общность их предмета.

Ощутимый вклад в развитие отечественной административно-правовой науки внес профессор Императорского Казанского университета В. В. Ивановский (1854—1926). В своей основной работе «Русское государственное право» (Казань, 1898) он предпринял попытку обосновать единство публично-правовых дисциплин: административного, государственного, полицейского, уголовного, уголовно-исполнительного и муниципального права. Таким образом, в сферу научных изысканий ученого входили и проблемы административной ответственности.

В законодательстве России конца XIX в. не было строго очерченных различий административных проступков и преступлений. Основным критерием разграничения правонарушений была подведомственность дел о проступках и преступлениях (в зависимости от размера причиненного ущерба) волостному или общему суду. Кража, мошенничество и другие правонарушения квалифицировались в качестве «маловажного проступка» в соответствии с решением уголовного кассационного департамента Сената. Проступок подлежал рассмотрению волостного суда, если имущественный ущерб, причиненный деянием, не превышал 30 руб. К проступкам относились и некоторые посягательства на личную неприкосновенность, если они не привели к тяжким последствиям и увечью, а также правонарушения, посягающие на установленный порядок управления, и т.п.: среди них «ослушание» (т.е. неповиновение) полиции, а также волостному и сельскому начальству при исполнении ими должностных

¹ Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1. С. 2, 3.



обязанностей; оскорбление указанных лиц при тех же условиях, нарушение благочиния (общественного порядка) во время богослужения. В качестве маловажных проступков рассматривались и многие другие правонарушения, например: нарушение правил торговли крепкими алкогольными напитками; проступки против нравственности и общественного благоустройства; нарушение уставов о видах на жительство, строительного и путей сообщения; нарушение правил противопожарной безопасности; посягательства на здоровье населения, личную безопасность; оскорбление чести; угрозы насилия (без нанесения тяжких побоев, ран или увечья) и самоуправство; проступки против семейных прав, а также посягательства на чужую собственность (в том числе самовольное пользование чужим имуществом и его повреждение, присвоение найденного, кража чужой собственности и др.). К маловажным проступкам относились также некоторые посягательства на трудовые права граждан (нарушение договора найма), а также посягательства на общественный порядок (мотовство и пьянство, «ведущие за собой расстройство хозяйства», т.е. если деянием был причинен имущественный ущерб).

Указанные правонарушения рассматривались в России конца XIX в. исключительно волостными судами. Санкции, применяемые этими судами к осужденным за маловажные проступки, были несоизмеримо более гуманными в сравнении с наказаниями за уголовные преступления. Волостные суды были вправе налагать только пять видов наказаний:

- публичный выговор (в данном случае — в присутствии суда);
- денежное взыскание от 25 коп. до 3 руб.;
- общественные работы на срок до шести суток;
- арест на срок до 15 суток, простой или строгий (в последнем случае с содержанием правонарушителя на хлебе и воде). За наиболее тяжкие проступки срок ареста мог быть увеличен до 30 суток (кража, мошенничество, присвоение чужого имущества);
- наказание розгами до 20 ударов.

Решения волостного суда, предусматривавшие телесные наказания, вступали в силу после утверждения земским начальником, последний был вправе заменить телесное наказание денежным взысканием или арестом.



В. В. Ивановский обосновывал отраслевые полномочия органов административного принуждения. В России рубежа XIX—XX вв. отсутствовало ярко выраженное разграничение полномочий судов и органов юстиции: министр юстиции своими решениями был вправе инициировать производство по делам о политических преступлениях либо прекращать производство, он же рассматривал ходатайства Сената о смягчении виновным дворянам и чиновникам отдельных уголовных наказаний или о помиловании. Ученый отмечал наделение органов юстиции («органов судебного управления») особыми властными полномочиями, по его мнению, «в отношении большинства административных вопросов, рассматриваемых в Правительствующем Сенате, министру юстиции принадлежат генерал-прокурорские права, что ставит его не только выше прочих министров, но и выше самого Сената»¹. Аналогичным статусом обладали и министерства юстиции большинства стран Европы.

В компетенции Министерства внутренних дел В. В. Ивановский выделял две группы полномочий. К ведению полиции безопасности были отнесены собственно полицейская деятельность, обеспечивающая государственную и общественную безопасность (корпус жандармов и Департамент полиции), и контроль в сфере цензуры, осуществляемый Главным управлением по делам печати. Таким образом, органы полиции рассматривались как составная часть «органов внутреннего управления», возглавляемых Министерством внутренних дел.

Полномочия Министерства внутренних дел в сфере правоохранения были отнесены к ведению Медицинского департамента и Медицинского совета. Медицинский департамент возглавлял систему «медико-санитарного управления», в состав Медицинского совета входили должностные лица других министерств: начальник Главного военно-медицинского управления, главный медицинский инспектор флота и др.

Органы исполнительной власти (в их современном восприятии) отождествлялись с органами администрации. В. В. Ивановский выделял отраслевые административные органы, возглавляемые соответствующим министерством, например «органы финансовой администрации входили в систему

¹ *Ивановский В. В. Русское государственное право. Т. 1 : Верховная власть и ее органы. Вып. 2 : Органы центрального управления. Казань, 1896. С. 427.*



Министерства финансов», «органы администрации сельского хозяйства и государственных имуществу» возглавлялись Министерством земледелия и государственных имуществ и т.д. Под административным производством понималась исполнительная и распорядительная деятельность должностных лиц «органов центрального управления» и муниципальных органов: земских, окружных, пограничных, уездных начальников, начальников почтово-телеграфных и таможенных округов.

К ведению указанных начальников было отнесено дисциплинарное производство, они же были адресатами обжалования подданными действий государственных органов. Четких различий дисциплинарной и административной ответственности не было: деятельность начальников таможенных округов по рассмотрению жалоб подчиненных им лиц таможенного управления (управляющих таможен и др.) и наложению взысканий отождествлялась с наложением административных взысканий¹.

В содержании административных полномочий уездных начальников выделяются полномочия по руководству уездной полицией и земской стражей (в Царстве Польском и отдельных губерниях), к их ведению было отнесено и рассмотрение соответствующих дисциплинарных дел.

Выдающийся отечественный полицейист, ректор Санкт-Петербургского университета и профессор кафедры полицейского права И. Е. Андреевский (1831—1891) был сторонником централизованной исполнительной власти, наделенной значительными карательными полномочиями. Виды административных санкций должны быть адекватны общественной опасности деяния, при этом особое значение должно уделяться превентивным мерам: преступление и проступки, посягающие на государственную собственность, могут быть предотвращены надлежащими мерами учета и контроля. Контрольные полномочия подразделялись на внутренний контроль, основанный на субординационном подчинении должностных лиц, и внешний контроль, осуществляемый специализированными государственными органами².

Превентивные меры в отношении проступков, посягающих на общественный порядок, должны быть отнесены к ведению

¹ См.: Ивановский В. В. Указ. соч. С. 294.

² Андреевский И. Е. Полицейское право. Т. 1 : Полиция безопасности. СПб., 1874. С. 283.



органов исполнительной полиции, последние вправе применять и меры физического принуждения.

Предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и проступков, посягающих на личное имущество подданных, возможны только благодаря согласованным усилиям местных органов (земских управ и волостных правлений) и органов полиции.

В содержании превентивных мер различались меры, «предупреждающие и удаляющие опасность». Виды предупреждающих мер зависят от субъективных и объективных, не зависящих от воли нарушителя, обстоятельств. Предупреждающие меры идентичны первичной превенции и заключаются в выявлении факторов правонарушения, тогда как вторичные, «удаляющие опасность», устраняют неблагоприятный фактор. Меры, «предупреждающие и удаляющие опасность», рассматривались Андреевским в органическом единстве — одна из них неизбежно предшествует другой. Пресечение правонарушения сопряжено с применением мер физического и морального воздействия, ограничивающих права подданных, они неизбежны даже в случае незначительных преступлений или проступков. Выявляя первичные социальные факторы, содействующие правонарушению: праздность, расточительность, необдуманные спекуляции и т.п., — И. Е. Андреевский рассматривал и возможные принудительные меры, например исправительные работы. «В России, — писал он, — при наибольшей массе ее земледельческого населения, работные дома могут быть созданы в другой форме, в возложении на праздных, способных к труду, обязательных принудительных работ»¹. При этом предполагалось назначать эти наказания мировым судом. В данном случае очевидно стремление ученого выделить специфику исправительных работ, присущих только России, в отличие от индустриальных стран Европы. Наряду с этим Андреевский предлагал расширить административную юрисдикцию мировых судов. В содержании превентивных мер выделялись также социально-экономические и правовые факторы, обосновывающие правомерную деятельность: в сфере промышленного производства обосновывалось применение мер государственного протекционизма, среди них — предоставление предпринимателям льгот и преимуществ, материальное содействие развитию прикладной науки.

¹ Андреевский И. Е. Указ. соч. С. 541.



Среди превентивных мер особое значение имеет образовательная деятельность народа, рассматривавшаяся Андреевским в единстве четырех составляющих: нравственного развития, религиозного, умственного и эстетического образования. Решающее значение имело религиозное образование, в том числе содействие богослужбной деятельности и обеспечение церковной иерархии господствующей Церкви. Необходимо, отмечал ученый, «чтобы начала религии, признаваемой в стране господствующей, могли получать распространение»¹.

Отечественной полицейстикой 1870-х гг. (период апогея созидательной деятельности И. Е. Андреевского) были предприняты первые попытки научного обоснования категории «проступок», отличной от понятия «преступление», в частности, выдвигались предложения о расширении полномочий органов мировой юстиции. Личная заслуга Андреевского — в осмыслении превентивных факторов предупреждения и пресечения правонарушений в сферах безопасности общества и государства, благосостояния народа.

Видным русским полицеистом был В. Н. Лешков (1810—1881), заслуженный профессор кафедры законов государственного благоустройства и благочиния Московского университета, декан его юридического факультета. Один из замечательных русских юристов, профессор В. М. Нечаев характеризовал ученого как «образец старого московского профессора — носителя традиций, создавших славу Московского университета».

В своей основной работе «Русский народ и государство» (1858) В. Н. Лешков противопоставлял властные полномочия государства общественной автаркии русского народа. По его мнению, духовная и экономическая самостоятельность народа была подорвана чуждыми его устоям и быту реформами Петра I.

В. Н. Лешков был приверженцем защиты индивидуальных прав, которые доминируют над всеобщим благом; по его мнению, исполнительная мощь государства должна обеспечить именно эту цель. Он писал: «Мы особенно восстаем против теории, по которой водительною мыслью государства ставится общественная польза или общественное благо. Только с точки зрения права объясняется понудительная сила законов обще-

¹ Андреевский И. Е. Полицейское право. Т. 2 : Полиция благосостояния. СПб., 1876. С. 64.



ственного права... Основание понудительной силы — справедливость общественного закона; пределы этой понудительности — порешение борьбы частного с общим»¹. Сторонник концепции общественного (публичного) права, В. Н. Лешков критично относился к сословному базису внутренней политики античных государств, подавляющей индивидуальные творческие силы представителей народа. Развитие институтов общественного права в Средние века, считал он, не смогло обеспечить личную безопасность. Также не принимал Лешков воздействия централизованных институтов западноевропейского государственного управления в Новое время. По мнению ученого, чрезмерность проявлений государственного принуждения содействует обоснованному противодействию народных масс.

В начальный период своей творческой деятельности Лешков был адептом немецкого полицеизма Роберта Моля и Лоренца Штейна, однако позднее он не принимал базовых идей немецкой школы, обосновывающей приоритет общего над индивидуальным в государственном принуждении.

Научные исследования Лешкова базируются на сравнительно-историческом методе и написаны с привлечением многочисленных исторических и историко-правовых источников. В отличие от своего современника И. Е. Андреевского, В. Н. Лешков обосновал только критическую рецепцию западного научного опыта, впоследствии это привело к научной полемике приверженцев полицейского и общественного права.

Одним из первых адептов французской школы административного права был профессор и директор Демидовского юридического лица в Ярославле Э. Н. Берендтс (1850—1925). Ученый был в числе тех, кто первым обосновал кризис немецкого полицеизма конца XIX в.: «Германия, отечество старой “*Polizeiwissenschaft*” (“науки о полиции”. — *Прим. авт.*) пошла по стопам Франции. Учебники полицейской науки почти не появляются. Рассуждения об их целесообразности... находят свое место в специальных монографиях»². Идеалом Э. Берендтса было социально ориентированное всесословное

¹ Лешков В. Н. Русский народ и государство: История русского общественного права до XVIII века. М., 1858. С. 22.

² Берендтс Э. Опыт системы административного права. Ярославль, 1898. Т. 1. С. 13, 14.



полицейское государство, не только наделенное властными полномочиями, но и обеспечивающее необходимые гражданские свободы. Обосновывая эффективность государственного управления России середины XIX в., Э. Берендтс отмечал: «Крымская кампания доказала, что военно-полицейское государство на основе крепостничества, устранившее всякую общественную самодеятельность, не успело обеспечить безопасность и благосостояние государства, не осчастливило народ, не водворило порядка»¹.

Период царствования Николая I был, по мнению ученого, апогеем военно-полицейского государства, целостность и безопасность которого обеспечивалась исключительно карательными методами. Полицейская власть дореформенной России, считал он, должна быть подконтрольна общественности, действовать в интересах всех сословий, не только привилегированных. Крестьянская реформа 1861 г. содействовала генезису русской исполнительной власти «от воинско-полицейских порядков к порядкам правовым». Реформа государственного управления в царствование Александра II, введение специальных «судебно-административных учреждений» — присутствий по воинским, крестьянским делам, губернских и других представляет собой прообразы «развивающейся административной юстиции, в состав их входят как коронные должностные лица, так и представители сословного и всесословного самоуправления».

Ограничение полномочий полиции после реорганизации 1860 г. — передача их части судебным следователям и введение института мировой юстиции — было незначительным: «... по-прежнему жалобы на незаконные или пристрастные действия полицейских органов подаются губернскому правлению и губернатору. Великий принцип судебной ответственности должностных лиц полиции за превышение и злоупотребление властью не был введен в действие»².

В оценке карательных функций государства Э. Берендтс отстаивал необходимость либерально-демократического реформирования правоохранительных органов, особенно уместной, по его мнению, была рецепция французского опыта — перераспределение государственно-властных полномочий за счет

¹ Берендтс Э. Указ. соч. С. 191.

² Там же. С. 200.



передачи их части муниципальным органам в соответствии с Законом от 8 апреля 1884 г. Э. Берендтс, сторонник децентрализации власти, все же отмечал, что подобные реформы создают опасность для целостности государства.

3.2. Корреляция проступков и преступлений по русскому имперскому праву

Ответственность за маловажные проступки в России конца XIX в. регламентировалась различными актами. Некоторые из них предусматривали санкции в зависимости от сословной принадлежности правонарушителя.

Так, в соответствии с Лесным уставом (изд. 1876 г., в ред. 1890 г., приложение к ст. 1, прим.), а также Сводом законов Российской империи (т. VIII, ч. 1) взыскания и наказания за нарушение предписаний этих актов определялись Уставом о наказаниях и налагались мировыми судьями. Денежные средства, полученные в качестве штрафных санкций, а также в результате конфискации лесоматериалов, в большинстве случаев направлялись целевым назначением в бюджет и составляли особые специальные средства лесного ведомства. Все средства, полученные в результате взимания штрафов на территории Войска Донского, пополняли войсковой капитал. Целевое использование денежных сумм предусматривало их расходование только с санкции министров (полученных на территории Войска Донского — с разрешения военного министра, в большинстве других случаев — министра государственных имуществ). Средства предназначались для специальных объектов финансирования. Например, денежные средства, полученные в результате штрафных санкций за проступки в области лесного хозяйства, шли: на планирование лесозащитных мероприятий; на компенсацию расходов, связанных с использованием лесов; на премирование работников лесного хозяйства.

Таким образом, законодательством Российской империи была предусмотрена возможность частичной или полной компенсации имущественного ущерба, причиненного правонарушением, за счет средств денежных взысканий независимо от заявления пострадавшего.

Сословный принцип ответственности за маловажные проступки предусматривал особую процедуру судопроизводства,



обусловленную сословной принадлежностью правонарушителя. Разделом III Устава о благоустройстве в казенных селениях (Свод законов Российской империи, изд. 1857 г., в ред. 1890 г.) была предусмотрена ответственность государственных крестьян в соответствии с Сельским судебным уставом. Уставом определялись обстоятельства, отягчающие ответственность:

- совершение умышленного проступка в состоянии алкогольного опьянения приравнивалось к ответственности, предусмотренной за умышленные правонарушения;
- при совершении группового правонарушения зачинщик, или главный виновник проступка, наказывался строже сообщников;
- наличие значительных общественно опасных последствий: мера наказания определялась исходя из материального ущерба или неимущественного вреда, причиненного проступком. При этом потенциальный ущерб (при наличии признаков покушения) рассматривался так же, как и причиненный;
- наличие рецидивов одного и того же правонарушения либо разных проступков, за которые нарушитель прежде не был привлечен к ответственности.

В соответствии с последним из приведенных признаков можно констатировать, что законодательством Российской империи предусматривалась обратная сила законов, отягчающих ответственностью правонарушитель не был привлечен к ответственности за прежние проступки, но при выявлении их фактов при совершении нового проступка мера наказания усиливалась. Примечательным является также разграничение общественно опасных последствий деяния морального и физического свойства («вред») и имущественного ущерба («убыток»).

При составлении Уложения о наказаниях высказывались соображения по поводу разработки Судебно-полицейского устава. Именно в такой форме предполагалось кодифицировать все правовые нормы о правонарушениях, относящихся к мало-важным преступлениям и проступкам. С этой целью было намерено выделить из Уложения о наказаниях 652 статьи.

В докладной записке императору Александру II от 23 марта 1861 г. о судебно-полицейском уставе главноуправляющий II отделением Государственного Совета граф Д. Н. Блудов указывал на необходимость отграничения преступлений, подведомственных уголовным судам, от «полицейских проступков»,



подлежащих в странах Западной Европы разбирательству специальными полицейскими судьями или административными органами. Первым разработчиком судебно-полицейского устава был граф М. М. Сперанский, но подготовленный им проект так и не был рассмотрен Государственным Советом. Д. Н. Блудов предлагал разграничить полномочия судебной власти и полиции в следственных действиях и отнести досудебное разбирательство дел об уголовных преступлениях к ведению судебных следователей, а производство по делам о маловажных преступлениях и проступках — к ведению мировых судей.

Подготовленное под руководством Д. Н. Блудова приложение к докладной записке, озаглавленное «Материалы для составления проекта устава судебно-полицейского», представляет собой первую попытку законотворческой деятельности в данной области.

Проект судебно-полицейского устава, включавший в себя 206 статей, был передан на рассмотрение общего присутствия II отделения Государственного Совета в феврале 1864 г., затем подвергся многократным доработкам на заседаниях Государственного Совета в мае и июле 1864 г., после чего его окончательный вариант под названием «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» (далее — Устав о наказаниях) был представлен на рассмотрение императору Александру II и утвержден 20 ноября 1864 г. Устав о наказаниях состоял из 13 глав, первая из которых содержала общие положения (порядок замены взысканий, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, и др.). Остальные главы, составлявшие его Особенную часть, содержали составы 150 проступков, разделенных в зависимости от объекта посягательств на 12 видов: проступки, посягающие на установленный порядок управления (гл. II, а также гл. V — нарушение Устава о паспортах), на общественный порядок (гл. III — «проступки против благочиния, порядка и спокойствия»), а также проступки, предусмотренные в главах X и XI, посягающие на общественное благоустройство (гл. IV), на порядок в области строительства и железнодорожного транспорта (гл. VI), нарушающие правила пожарной безопасности (гл. X), и др. В то же время Уставом о наказаниях не были предусмотрены процессуальные основы разбирательства по маловажным проступкам (порядок наложения наказаний, процедура обжалования действий мировых судей,



статус подготавливаемых ими документов, порядок досудебного разбирательства, а также применения мер административного пресечения).

Устав о наказаниях не всегда придерживался кодификационных принципов, в частности, выделение некоторых видов проступков не учитывало их родовых признаков, разграничивающих отдельные группы правонарушений. В частности, проступки, посягающие на общественный порядок, были сосредоточены в трех главах — проступки против благочиния, порядка и спокойствия (гл. III), против личной безопасности (гл. X), оскорбление чести, угрозы и насилие (гл. XI). Уставом была предусмотрена особая глава «Проступки против прав семейственных», в которой определялась высшая санкция за нарушение семейных прав.

Мировые судьи были вправе определять следующие наказания:

- выговоры, замечания и внушения (превентивные наказания);
- денежные взыскания на сумму до 300 руб. (имущественные наказания);
- арест на срок до трех месяцев;
- заключение в тюрьму на срок до полутора лет (наказание, ограничивающее свободу правонарушителя).

Проступки, предусмотренные в ст. 155, 156 и 158 (похищение и порча лесоматериалов, а также самовольное повреждение лесов), 159 (укрывательство или покупка заведомо похищенных или самовольно срубленных лесоматериалов) и 161 (порубка казенного, леса или заготовка лесоматериалов не в отведенных для того участках), рассматривались мировыми судьями лишь в тех случаях, если имущественный ущерб, причиненный правонарушением, не превышал 300 руб. Статьи 101, 159, 161 и некоторые другие предусматривали применение наряду с основными упомянутыми выше видами наказаний дополнительных наказаний в виде конфискации («отображение леса и лесных произведений») и лишения специального права («лишение права на рубку или заготовку [леса]»).

Уставом о наказаниях были фактически разграничены понятия «преступление» и «проступок», несмотря на то, что Уложение о наказаниях 1845 г. исходило из тождества этих категорий. Кодификация норм о малозначительных проступках в Уставе о наказаниях подтверждает, что законодатель, осно-



вываясь на критерии общественной опасности правонарушения, предусматривал менее тяжкие наказания за проступки. В отличие от преступлений, проступки причиняли менее значимый вред. Ущерб от правонарушений подразделялся на имущественный и моральный (см. гл. XI — об оскорблении чести, угрозах и насилии и другие главы).

При квалификации ущерба, причиненного юридическим лицом, следует иметь в виду, что в понятие «юридическое лицо» разработчики Устава о наказаниях вкладывали иной смысл, не всегда совпадающий с дефиницией действующего права. Например, профессор Н. С. Таганцев рассматривал понятие юридического лица как дуалистичную правовую категорию, представляющую собой «1) единение лиц физических, рассматриваемых как идеальное целое, как единичная личность (*universitates personarum*), 2) отдельные интересы и цели, которым придается самостоятельное юридическое значение, самостоятельная личность (*universitates bonorum, pia corpora*); одним словом, — все то, что, не будучи лицом физическим, способно находиться в юридических отношениях, иметь права и обязанности»¹.

Как это явствует из приведенной дефиниции, юридическое лицо рассматривалось в качестве корпоративного образования, субъекта правоотношений, наделенного административной и гражданской правоспособностью. Н. С. Таганцев исключал применение уголовных наказаний к юридическим лицам, однако считал возможным применение административных санкций, не совместимых с наказанием: «...применение этих карательных мер (денежного взыскания и запрещение деятельности корпорации. — *Прим. авт.*) к юридическому лицу может возбудить значительные сомнения. Нельзя отрицать право государства прекращать бытие корпорации, но это прекращение не тождественно с наказанием»².

Квалификация вины юридического лица представляет собой подтверждение признаков умысла и неосторожности в деяниях субъектов, объединенных в корпорацию: «...безнаказанность юридического лица как идеальной личности отнюдь не освобождает от ответственности тех его представителей, которые

¹ Таганцев Н. С. Лекции по русскому уголовному праву : Общ. ч. Вып. II. СПб., 1888. С. 387.

² Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 388.



непосредственно выполнили преступное деяние»¹. Подобные суждения о личной ответственности за проступки разделяли и разработчики Устава о наказаниях: вместо корпоративной ответственности юридического лица за правонарушения, санкции налагались на виновных физических лиц, однако если проступок заключался в неисполнении уставных прав и обязанностей юридического лица, то ответственности подлежали его высшие должностные лица, как правило, члены коллегиального органа руководства юридического лица.

Устав о наказаниях, так же как и другие законы, вступал в силу в день обнародования. В губерниях обнародование возлагалось на губернские правления. Этот порядок применялся даже в тех случаях, когда волостные органы управления информировали местное население об издании Устава о наказаниях до его обнародования губернским правлением: юридических последствий заявления местных властей не влекли.

Виды наказаний, налагаемых волостным судом, различались в зависимости от применения на данной территории условий судебно-административной реформы 1890 г. Волостные суды в местностях, где был введен институт земских участковых начальников², вправе были применять наказания в виде публичного выговора, денежного взыскания и ареста до 30 дней. Волостной суд старого устройства, действовавший на территориях, на которых не действовало Положение о земских участковых начальниках, применял менее суровые наказания: общественные работы (до 15 дней), денежные взыскания (до 3 руб.), арест (до семи дней) и наказания розгами (до 20 ударов).

Таким образом, в России конца XIX в. сосуществовали две системы наказаний, налагаемых за маловажные проступки, различающихся по степени тяжести применяемых санкций и в количественном отношении, — волостные суды нового устройства применяли четыре вида наказаний, а все остальные волостные суды — только три.

Особый порядок судопроизводства действовал на территории Закавказья — вместо отсутствовавших в этих местностях волостных судов маловажные проступки рассматрива-

¹ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 390.

² Институт земских участковых начальников введен Именным Высочайшим указом Правительствующего Сената от 12 июля 1889 г. «О преобразовании местных крестьянских учреждений и судебной части в Империи». См.: Собрание указов и распоряжений Правительства. 1889. № 81. Ст. 690.



лись сельскими судами, состоявшими из судей, избираемых сельским сходом. Количество судей устанавливалось также по усмотрению сельского схода. Применительно к сельским судам Закавказья законодательство Российской империи относилось к маловажным проступкам две разновидности правонарушений:

- проступки против личной безопасности (порча воды и съестных припасов, неоказание помощи при несчастных случаях, обиды (т.е. оскорбления) в публичных местах почти без причинения увечья);
- проступки, посягающие на личные имущественные права подданных (запашка и потрава чужого поля, недонесение о краденом имуществе и о находке чужих вещей, растрата работником хозяйского имущества, а также воровство и мошенничество, если размер причиненного ущерба не превышал 30 руб.).

На территории Закавказья многие виды правонарушений, квалифицируемых в других местностях империи в качестве маловажных проступков, не были подведомственны сельским судам, среди них правонарушения, посягающие на нравственность, общественный порядок, установленный порядок управления и др. Примечательно, что сельские суды не вправе были применять телесные наказания.

Волостные суды в местностях, где был введен институт земских участковых начальников, существенно отличались от волостных судов старого устройства. В таких местностях волостной суд состоял из четырех судей, назначенных на три года земским начальником из восьми кандидатов, избираемых сельским сходом. Остальные четыре не назначенных кандидата оставались в резерве на тот же срок и вступали в должность в том же порядке при замещении судей.

По существу, волостной суд представлял собой первую инстанцию производства по делам о маловажных проступках. К следующим инстанциям относились должностные лица государственных органов (земские начальники) либо коллизионные органы — уездные съезды и губернские присутствия.

Волостные суды применяли наказания по сословному принципу, им были подведомственны дела о правонарушениях крестьян (составлявших в то время подавляющее большинство населения России), проживающих в данной волости, а также



постоянно проживающих здесь же мещан, посадских, ремесленников и цеховых.

Волостные суды старого устройства состояли из 4—12 судей, избираемых волостными, но не сельскими, сходами. Их юрисдикция была существенно ограничена в сфере гражданского и уголовного судопроизводства (маловажные преступления и проступки).

Кроме двух разновидностей волостных судов, у различных народов Российской империи существовали свои местные суды, деятельность которых не была детально урегулирована законодательством, например народные суды туркмен действовали на основании местных обычаев.

Несмотря на то, что волостные суды избирались органами крестьянского самоуправления, они были наделены государственно-властными полномочиями: волостные судьи и старшины, сельские старосты и другие лица, участвовавшие в судопроизводстве, относились к государственным должностным лицам. В отличие от них члены волостных и сельских судов, участвовавшие в создании судов, не обладали таким статусом.

Решения волостных судов в местностях, где действовали земские участковые начальники, могли быть обжалованы в течение 30 дней со дня вынесения решения у земского начальника, последний передавал их в уездный суд в 14-дневный срок. Указанный порядок обжалования применялся только при назначении трех видов наказаний — ареста на срок свыше трех дней, телесного наказания или денежного взыскания в сумме свыше пяти рублей. Во всех остальных случаях инстанцией обжалования являлся непосредственно земский начальник.

Устав сохранил гуманные основы действия закона во времени, присущие российскому праву: предписания Устава о наказаниях, отягчавшие ответственность, не применялись к уже совершенным проступкам; законы, смягчавшие ответственность, имели обратную силу. Из тех же принципов исходил законодатель и в процессе регламентации стадий производства по делу: изменения и дополнения в законы (в том числе и в Устав о наказаниях), сокращавшие давностные сроки, применялись к проступкам, совершенным до их вступления в силу. Таким образом, гуманные принципы действия Устава о наказаниях были действительны не только при



назначении наказаний, любые нормы, отягчавшие положение нарушителя, не имели обратной силы¹. Законодатель рассматривал в качестве правовых норм, смягчающих ответственность, также и акты, упраздняющие наказания за проступки.

Принцип сословной ответственности за проступки применялся и при разбирательстве, предусмотренном Уставом о наказаниях: проступки, совершенные в пределах волости лицами крестьянского сословия без участия лиц, принадлежащих к другим сословиям, были подсудны волостному суду. Подсудность дел о проступках волостному суду определялась также правовым положением соучастников: если вместе с крестьянами соучастниками правонарушения были лица других сословий, например мещане и купцы, то дело рассматривалось не в волостных, а в мировых судах.

Мировому суду были подведомственны дела о проступках крестьян, посягавших на права лиц других сословий.

Правонарушители, приговоренные к аресту, могли заниматься физическими работами только по своему желанию. Лица высших сословий (почетные граждане, лица, достигшие классных чинов на государственной службе, и др.), присужденные мировыми судьями к аресту, пользовались соответствующими преимуществами при отбывании наказания, например порядок применения наказания в виде ареста за правонарушение, совершенное священнослужителем или монашествовавшим, определялся епархиальным руководством.

Наказание в виде тюремного заключения не применялось к несовершеннолетним: лица от 14 до 17 лет направлялись в специальные исправительные учреждения, при этом срок наказания определялся мировым судьей от одного года и не далее достижения ими 18-летнего возраста. Мировые судьи были вправе применить к несовершеннолетним поданным в возрасте от 10 до 17 лет санкции, не являющиеся наказаниями за проступки, даже при наличии признаков, отягчающих ответственность, например, передать правонарушителя под ответственный надзор лицам по усмотрению мирового судьи (родителям, попечителям или «другим благонадежным людям, изъявившим на то согласие»). Таким

¹ См.: Таганцев Н. С. Лекции по русскому уголовному праву. С. 387. Здесь и далее в авторских выступлениях архаичное понятие «наложение наказания» не употребляется.



образом, ответственности за маловажные проступки подлежали лица, достигшие к моменту совершения правонарушения 10-летнего возраста.

Имущественное взыскание в виде денежного штрафа не исполнялось и подлежало замене более суровым наказанием (как правило, арестом) лишь в случае материальной несостоятельности правонарушителя. Тяжесть санкций, применяемых вместо основного наказания, определялась размером имущественного взыскания:

- при замене денежного штрафа до 15 руб. срок ареста не мог превышать трех дней;
- при замене денежных взысканий в сумме от 15 до 300 руб. арест не мог превышать трехмесячного срока;
- в случае замены денежного штрафа в размере от 300 до 800 руб. нарушитель подлежал тюремному заключению на срок до четырех месяцев.

Таким образом, мировой суд был вправе налагать денежный штраф в сумме, превышающей предельные размеры, указанные в ст. 1 Устава о наказаниях, а также определять продолжительность ареста, назначаемого взамен имущественных санкций в сумме до 300 руб.

Зависимость срока ареста от суммы штрафа (с минимальным размером до 15 руб.) определялась из соотношения один к пяти (один день ареста был пропорционален одной пятой размера денежного взыскания). Срок ареста, назначаемого взамен штрафа в предельных размерах (до 300 руб.), исчислялся из иных пропорций — один день ареста был эквивалентен примерно трети суммы штрафа. Допускалась замена денежного взыскания (при невозможности его уплаты) административными санкциями, не относившимися к наказаниям, — общественными работами и др. При несостоятельности лиц высших сословий — отсутствию у них возможности уплатить штраф — замена наказаний за проступки санкциями осуществлялась с согласия правонарушителя. Таким образом, применение указанных предписаний Устава о наказаниях вопреки желанию несостоятельного лица допускалось только для крестьян и мещан, но исключалось для дворян, а также лиц казачьего сословия.

В любом случае мировые судьи были вправе, но не обязаны принуждать лиц крестьянского сословия и мещан к административным санкциям. Виды таких санкций — общественные



работы или «передача в заработки» — существенно не различались: несостоятельные правонарушители либо члены их семей направлялись на принудительные работы в месте совершения проступка либо в близлежащие губернии. Сроки работ, соответствующих сумме денежного взыскания, определялись по усмотрению муниципальных общественных объединений, к которым принадлежали правонарушители, и зависели от размера причиненного проступком имущественного вреда.

Наказания в виде выговора, замечания и внушения применялись при совершении проступков «без намерения». В современном восприятии этот термин означает наличие признаков неосторожности вины в форме преступного легкомыслия. Понятие «неосторожная вина» в российском праве упоминалось только в ст. 110, 1466 и 1468 (неосторожное убийство) Уложения о наказаниях и в ст. 9 Устава о наказаниях. Вследствие этого не было недвусмысленного разграничения признаков неосторожной вины в форме легкомыслия и небрежности.

Важнейшей составляющей неосторожного деяния являлось отсутствие намерения правонарушителя вызвать своим проступком общественно опасные последствия, отсюда и понятие «ненамеренные проступки». В действующем УК нежелание нарушителя причинить вред представляет собой составляющую косвенного умысла и обеих форм неосторожной вины — легкомыслия и небрежности.

В соответствии с Уставом о наказаниях применение более строгих санкций «за ненамеренные проступки» было возможно в двух случаях: когда Уставом предусмотрено наказание за неосторожность либо когда проступок проявляется в неисполнении по небрежности обязанности, установленной законом.

Таким образом, превентивные наказания (выговор, замечание и внушение) могли быть заменены более строгими лишь в том случае, если соответствующей статьей предусмотрены наказания с признаками обеих форм неосторожной вины либо при наличии неосторожной вины в деяниях должностного лица.

Воззрения русских ученых на формы неосторожной вины совпадают с их восприятием в действующем праве. Проект Уголовного уложения, подготовленный в конце XIX в., следующим образом определял признаки неосторожности: «Преступное деяние почитается неосторожным, если виновный: 1) не предвидел его, но мог или должен был предвидеть; 2) пред-



видел наступление обусловленного деянием последствия, но полагал предотвратить таковое», что соответствует в первом случае неосторожности в форме небрежности, во втором же случае очевидны признаки неосторожной вины в форме легкомыслия. Взгляды профессора Н. С. Таганцева аналогичны приведенным выше: «Неосторожная вина служит дополнением вины умышленной и может представлять два оттенка: 1) когда у действующего было сознание совершаемого, но не было хотения — преступная самонадеянность, и 2) когда отсутствовало самосознание — преступная небрежность».

Совершение малозначительных проступков не всегда означало наличие правонарушения. К признакам, исключающим ответственность за них, относились следующие:

- совершение проступка случайно, «не только без намерения, но и без всякой неосторожности или небрежности»; таким образом, случайное совершение проступка отождествлялось с отсутствием обоих признаков вины;
- совершение проступка лицом, не достигшим 10-летнего возраста;
- совершение проступка «в безумии, сумасшествии и припадках болезни, приводящих в умоисступление и совершенное беспамятство».

Законодатель не упоминал о невменяемости, хотя ее дефиниция уже была введена в обиход науки, в частности, Таганцев рассматривал невменяемость как частную форму утраты дееспособности. Характеризуя уголовно-правовое значение этого понятия, он отмечал: «Наше Уложение о наказаниях в ст. 95 говорит, что преступление или проступок, учиненные сумасшедшими, не вменяются в вину, при этом Уложение прибавляет о критерии невменяемости несомненно неудачном, а именно, «что сумасшедший по состоянию своему не мог иметь понятие о противозаконности и о самом свойстве своего деяния». В проекте Уголовного уложения употреблялось понятие «болезненное расстройство душевной деятельности», составляющее элемент дефиниции невменяемости в действующем праве (ст. 20 КоАП и ст. 21 УК).

Невменяемость в российском уголовном праве не отождествлялась с наличием психической болезни, необходимо было установить также следствие психической патологии, свидетельствующей о невозможности субъекта отдавать себе отчет в своих действиях. Устав о наказаниях не связывал наличие пси-



хической болезни с патологическими изменениями личности, однако в случае малозначительных проступков наличие факта душевной болезни исключало производство по делу.

Очевидно, что критерии невменяемости во времена разработки Уложения о наказаниях существенно отличались от общепринятых в действующем праве. Так, в определениях понятия «невменяемость» в различных нормативных актах можно выделить следующие существенные отличия:

- концепция Н. С. Таганцева «о невменяемости как частной форме утраты дееспособности» представляет собой попытку синтеза частноправовых и публичных институтов. В действующей правовой системе категория «невменяемость» определена административным и уголовным законодательством, понятие «дееспособность», напротив, рассматривается исключительно частным правом;
- в действующем уголовном и административном законодательстве дефиниции невменяемости во многом совпадают, поэтому к проступкам и преступлениям применяются схожие критерии. В отличие от действующего права, определения понятия «невменяемость» в Уставе о наказаниях и в Уложении о наказаниях различались: в Уставе о наказаниях определялись лишь внешние признаки, свидетельствовавшие о патологии, но не отражались субъективные критерии невменяемости, суть которых в невозможности осознания содеянного.

Вместе с тем отдельные несущественные различия в определениях рассматриваемого понятия в Уголовном кодексе и Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях все же есть: категория «частичная вменяемость» — патологическое состояние, не исключающее применения карательных санкций, — присуща только Уголовному кодексу (ст. 22).

Критерии частичной вменяемости не были определены действующим российским правом, однако в своих теоретических исследованиях Н. С. Таганцев обосновывал понятие «уменьшенная вменяемость», концепция которого была разработана немецкими специалистами уголовно-правовой науки: Гельшнером, Майером и Бруком. Таганцев рассматривал ограниченную вменяемость как способность осознания окружающих явлений, «так и способность оценки осознанного», патологические состояния, «значительно изменяющиеся как коли-



чественно, так даже и качественно»¹. Таким образом, в России рубежа XIX—XX вв. были предприняты лишь первые попытки теоретического обоснования частичной вменяемости, исключавшие возможность рецепции научных разработок законодательской деятельностью. Патологические состояния, отмечал Н.С. Таганцев, «не имеют никакого значения для установления общего понятия о бытии вменяемости»;

- невменяемость, определяемая Уставом о наказаниях и Уложением о наказаниях, исключает временные критерии психической болезни, предусматривающие наличие признаков хронической душевной патологии, и временное психическое расстройство. Цикличность развития шизофрении, эпилепсии от первых симптомов болезни до устойчивых патологических синдромов не исключает ремиссии.

Еще один признак, исключающий ответственность за проступки: проступки, согласно ст. 10 Устава о наказаниях, не вменяются в вину, если они совершены «по принуждению от непреодолимой силы и по необходимой обороне».

Первое из указанных понятий во многом совпадает с дефиницией крайней необходимости, обоснованной Таганцевым. Ученый следующим образом определял признаки этого понятия: «Под крайней необходимостью понимается нарушение какого-либо правоохраняемого интереса или правовой нормы ради защиты также правоохраняемого интереса от грозящей ему неотвратимой опасности, но с тем отличием от обороны (необходимой обороны. — *Прим. авт.*), что вред причиняется не нападающему, а третьим лицам, защита направляется не против источника опасности»².

В данном определении отсутствует один из существенных признаков крайней необходимости, очень важный для квалификации оснований, исключающих наличие правонарушения: опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости. В случае крайней необходимости, так же как и в состоянии необходимой обороны, причиняется вред, но направленность вредных и опасных действий, как это отмечал Таганцев, различна. В любом случае правоохранитель-

¹ Таганцев Н. С. Лекции по русскому уголовному праву. С. 435.

² Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 595.



ные действия субъекта не обусловлены его поступками, причины, создающие опасность, не зависят от волеизъявления субъекта.

Многие из обстоятельств, смягчающих ответственность за правонарушение по Уставу о наказаниях, признаны таковыми и действующим правом¹.

«Сильное раздражение, произошедшее не по вине подсудимого» (п. 2 ст. 13 Устава о наказаниях) тождественно содержащемуся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях понятию аффекта (совершение правонарушения в состоянии сильного душевного волнения). Следует отметить, что Устав о наказаниях непосредственно не использует понятия «аффект», перечисляя основные признаки лица в состоянии аффекта, хотя в научных работах имеются соответствующие теоретические обоснования. Так, Н. С. Таганцев подразумевал под аффектом «внезапные, порывистые возбуждения организма, сопровождающиеся соматическими и психическими изменениями»².

К преимуществам данного истолкования аффекта следует отнести учет важнейшего фактора непредсказуемости, внезапности деяния: очевидно, что квалификация аффекта возможна при отсутствии временных промежутков между провоцирующим обстоятельством и обусловленным им противоправным действием. При определении состояния аффекта учитываются различные этические категории. Волнение может быть следствием как позитивной, так и негативной реакции, побуждающей аффеktированное лицо к совершению правонарушения, когда раздражение обусловлено только отрицательными внешними факторами.

Указание на состояние аффекта в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность, содержится и в ст. 134 Уложения о наказаниях. В отличие от Устава о наказаниях необходимым условием наличия смягчающих ответственность обстоятельств по Уложению о наказаниях является аффект, обусловленный действиями пострадавшего — «обидами, оскорблениями или иными поступками». Аффект в соответствии с Уставом о наказаниях представляет собой негативную реакцию правонару-

¹ Не принимая во внимание естественные фразеологические различия, следует отметить почти полное совпадение положений Устава с содержанием ст. 4.2 КоАП либо ст. 61 УК РФ.

² Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 502.



шителя на какой-либо внешний неблагоприятный, по его мнению, фактор. При этом раздражение может идти от пострадавшего, какого-либо иного лица, группы лиц, либо его наличие не связано с физическим воздействием, а обусловлено моральным вредом, причиненным юридическим лицом либо иными неблагоприятными факторами. Для квалификации этого признака по Уставу о наказаниях необходимо подтверждение того факта, что аффект не был вызван действиями правонарушителя.

По Уложению о наказаниях аффект может быть обусловлен действиями только одного лица — пострадавшего, последний своими действиями причиняет нарушителю имущественный, моральный (обиды и оскорбления) либо физический вред, следствием которого и является негативная реакция преступника. Для наличия аффекта, по Уложению о наказаниях, необходимо подтверждение факта преступления либо покушения. Устав о наказаниях, устанавливая обстоятельства, смягчающие ответственность, не упоминает о покушении.

О состоянии аффекта в качестве смягчающего правонарушения обстоятельства упоминает только КоАП, Уголовным кодексом определены другие провоцирующие правонарушения признаки, отсутствующие в Уставе о наказаниях. Среди них — совершение преступления по мотиву сострадания либо в результате физического или психического принуждения (ст. 61 УК), однако эти признаки КоАП не рассматривает в качестве обстоятельств, смягчающих ответственность.

«Крайность и отсутствие средств к проживанию и работы» (п. 3 ст. 13 Устава о наказаниях) КоАП (п. 3 ч. 1 ст. 4.2) и УК (ст. 61) определяют как условия совершения правонарушения при стечении тяжелых жизненных обстоятельств (по Кодексу также и семейных обстоятельств). По Уставу о наказаниях было необходимо подтверждение полного отсутствия денежных средств, обеспечивающих жизнедеятельность.

Характерно, что действующее право не приемлет подобных радикальных определений, выделяя обобщающие признаки.

Корреляция норм Устава о наказаниях и Уложения о наказаниях подтверждает императивность предписаний Уложения: тяжелое материальное положение при совершении уголовных преступлений представляет собой следствие исключительно неблагоприятного воздействия независимо от того, обусловлено ли оно внешними обстоятельствами либо действиями нарушителя. Уложение о наказании так определяет тяжелое



материальное положение: «Если он (правонарушитель. — *Прим. авт.*) учинил преступление единственно по крайности и совершенному (курсив наш. — *Прим. авт.*) неимению никаких средств к пропитанию и работе». Для квалификации смягчающего обстоятельства при совершении малозначительных проступков в соответствии с Уставом наличия исключительных, радикальных признаков не требуется.

«Прежнее безукоризненное поведение» по смыслу Устава о наказаниях (п. 4 ст. 13) представляет собой не просто отсутствие в действиях, предшествующих правонарушению, признаков асоциальных действий: подразумевается, что маловажный проступок совершается впервые. В качестве смягчающего ответственность обстоятельства в действующем праве фактор первичности принимается во внимание только Уголовным кодексом, при этом необходимо выявление признаков преступления «небольшой тяжести, совершенного вследствие случайного стечения обстоятельств». Очевидно, что безоговорочное отнесение в Уставе о наказаниях признаков первичности деяния к смягчающим ответственность обстоятельствам следует расценивать как проявление гуманности (действующий УК допускает подобную квалификацию только при наличии двух дополнительных признаков).

Уложение о наказаниях не рассматривает первичность деяния в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность.

«Добровольное, до вынесения приговора, вознаграждение понесшего вред или убыток» (п. 5 ст. 13 Устава о наказаниях) и в современном законодательстве квалифицируется как обстоятельство, смягчающее ответственность за административное правонарушение (см. п. 2 ч. 1 ст. 4.2 КоАП).

Субъектом вознаграждения может быть только пострадавший. В тех случаях, когда вред причинен общегосударственным интересам, например при совершении проступков против порядка управления (гл. II Устава о наказаниях), данная норма Устава неприменима. В отличие от большинства норм Устава о наказаниях в этом случае преобладают не публично-правовые интересы государства, а частноправовые интересы пострадавшего.

Добровольность возмещения ущерба означает осознанное стремление нарушителя устранить вредоносные последствия проступка. Размер возмещения может быть эквивалентен размеру причиненного материального ущерба либо сопоставим с ним (при частичном возмещении вреда). Возмещению под-



лежит только имущественный вред, моральный вред может быть компенсирован в денежном исчислении (ср. со ст. 134 Уложения о наказаниях).

Наряду с субъективным критерием добровольности, проявляющимся в осознанном, волевом стремлении компенсировать вредоносные последствия проступка или устранить их, и обусловленном им действием по возмещению вреда Уставом о наказаниях предусмотрен и объективный критерий — проявление виновным доброй воли возможно до судебного решения. Действия нарушителя несовместимы с моральным или физическим воздействием на его волю, возмещение вреда под принуждением обнародованного приговора мирового суда также отрицает факт добровольности: нарушитель опасается применения карательных санкций и его последующие действия обусловлены страхом перед наказанием, определенным судебным решением. Именно поэтому стремления нарушителя могут быть искренни только в том случае, если они предшествовали вердикту. Таким образом, добровольное возмещение вреда возможно только в трех случаях: после совершения проступка, но до момента его обнаружения; во время производства по делу; в период судебного разбирательства, но до обнародования решения мирового суда.

Действия нарушителя наиболее доказуемы в первом случае, в это время он движим искренним состраданием к пострадавшему и стремится сгладить причиненный вред, не будучи подверженным воздействию извне, в том числе и действиям правоохранительных органов. Последующие две возможности, предоставленные нарушителю для подтверждения искренности его намерений и действий, менее доказуемы: действия органов полиции и суда свидетельствуют о принуждении нарушителя. Наконец, решение возместить причиненный вред в момент судебного разбирательства наименее желательно для нарушителя: возможность подтвердить добровольность его стремлений в этом случае сопряжена с существенными трудностями. Улики, выявленные во время досудебного разбирательства и в судебном заседании, доминируют над стремлениями нарушителя; таким образом, сохраняется лишь прозрачная возможность подтверждения судом искренности его действий в этот период. При совершении преступлений искренние действия нарушителя по возмещению вреда также принимаются судом во внимание, но с существенными ого-



ворками. Согласно ст. 134 Уложения о наказаниях к обстоятельствам, «уменьшающим вину» нарушителя, относится «отвращение (т.е. устранение. — *Прим. авт.*) после совершения преступления его вредных последствий и вознаграждение причиненного зла».

Временные факторы подтверждения данного обстоятельства определены Уложением о наказаниях более точно: нарушителю предоставляется время с момента совершения преступления до окончательного решения суда. В Уставе о наказаниях исходная позиция действий нарушителя не определена, но может быть выявлена при толковании нормы. Из Уложения о наказаниях логически следует, что действия нарушителя могут быть учтены судом как уменьшающие вину до решения вопроса о виновности, т.е. они должны быть завершены до обнародования судебного решения.

В отличие от Устава о наказаниях, Уложением о наказаниях предусмотрены два соподчиненных действия нарушителя, а именно: устранение вредных последствий и возмещение причиненного зла. Только наличие обоих обстоятельств может быть принято судом во внимание. Нарушитель должен не только возместить материальный ущерб, причиненный преступлением, но и устранить его иные общественно опасные последствия, нарушающие неимущественные права и интересы пострадавшего, например преступник должен компенсировать моральный вред.

При рассмотрении соотношения норм Устава о наказаниях и Уложения о наказаниях необходимо учитывать, что в последнем случае не определено эмоциональное отношение преступника к действию, его поступки могут быть обусловлены тяжестью предъявленных улик, принуждением к даче показаний и другими подобными факторами. Иными словами, нарушитель вынужден правоохранительными органами действовать именно так, а не иначе. Он вправе избрать должную меру поведения, основываясь на искренних побуждениях, поскольку в Уложении о наказаниях не упоминается о наличии его «доброй воли». Уложение о наказаниях в отличие от Устава о наказаниях более прагматично: в его ст. 134 доминируют следствия (возмещение вреда), но не побудительные мотивы поступков нарушителя.

Подтвердить наличие смягчающих вину обстоятельств сложнее при совершении преступлений, но не проступков, о чем



свидетельствует вынужденная дуалистичность действий преступника по Уложению о наказаниях, тогда как по Уставу о наказаниях действия нарушителя исчерпываются частичным возмещением ущерба.

В действующем праве очевидна рецепция предшествующего опыта, что подтверждает п. 2 ч. 1 ст. 4.2 КоАП, относящий к обстоятельствам, смягчающим ответственность, «предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда». УК относит к таким обстоятельствам «добровольное возмещение имущественного ущерба и морального вреда» (подп. «к» ч. 1 ст. 61). О факте рецепции свидетельствует заимствование из дореволюционного российского законодательства принципа разграничения категорий «вред», означающей посягательство на нематериальные права пострадавшего, и «ущерб» — понятия, свидетельствующего о том, что правонарушением затронуты имущественные интересы.

Признание и чистосердечное раскаяние подсудимого (п. 6 ст. 13 Устава о наказаниях).

Признаки чистосердечия в действиях подсудимого совпадают с этическими особенностями его добровольных поступков, которые были рассмотрены выше. Чистосердечное раскаяние должно быть искренним, осознанным и не совместимым с любыми формами принуждения. Наряду с раскаянием Устав о наказаниях предусматривает также и чистосердечное признание подсудимого (согласно п. 1 ч. 1 ст. 4.2 КоАП достаточно только раскаяния), что вполне логично: один поступок обусловлен другим, и раскаяние не было бы искренним без предшествующего ему признания.

Если подсудимый правдиво излагает обстоятельства проступка, он осознает, что совершено правонарушение, и, желая сотрудничать с правоохранительными органами, дает показания. О чистосердечии свидетельствует негативное отношение нарушителя к ущербу или вреду, причиненному проступком. Раскаяние должно быть обоснованным и опираться на факты проступка, поэтому ему всегда предшествует признание.

Уложение о наказаниях (п. 1 ст. 134) помимо указанных выше двух субъективных признаков предусматривает еще



и объективный: признание и чистосердечное раскаяние возможны только в тех случаях, если до этого виновный не был заподозрен в совершении преступления. Важно установить факт осведомленности лица о том, что в отношении его имеются факты, свидетельствующие о его причастности к преступлению: признание и чистосердечное раскаяние по Уложению о наказаниях возможны только на стадии, предшествующей досудебному разбирательству, в противном случае любые признания не могут быть приняты во внимание судом в качестве обстоятельства, уменьшающего вину и смягчающего наказание. Очевидно, что признание лица в содеянном под влиянием улик, предъявленных следствием, лишено признаков искренности и чистосердечия. Для квалификации обстоятельств, уменьшающих вину и смягчающих наказание, по Уложению о наказаниях необходимо, чтобы лицо не было подозреваемым, подсудимым. Тем более признание нельзя считать чистосердечным после признания судом вины лица, совершившего преступление.

Действующий УК, так же как Устав о наказаниях и Уложение о наказаниях, расценивает рассмотренные действия лица в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, при явке с повинной выделяет сопутствующие признаки, свидетельствующие о чистосердечном признании, в том числе активное содействие раскрытию преступления, изобличение других соучастников и др. (подп. «и» ч. 1 ст. 61 УК).

Уложением о наказаниях предусмотрены две разновидности юридических фактов, которые учитываются в судебном разбирательстве и при применении уголовных санкций: обстоятельства, уменьшающие вину и наказание, и обстоятельства, смягчающие наказание (ст. 153 Уложения). К последним относятся:

- явка с повинной;
- признание и чистосердечное раскаяние подозреваемого;
- сотрудничество со следственными и правоохранительными органами в раскрытии преступления или предупреждении готовящего преступления или проступка;
- «прежняя долговременная беспорочная служба и какие-либо отличные заслуги и достоинства»;
- долговременное нахождение под судом и под стражей подсудимого, признанного виновным в преступлении, которое не влечет лишения всех прав состояния.



Можно выделить следующие отличительные особенности данной группы обстоятельств:

- вышеуказанные действия совершаются лицами с различным статусом — лицом, в отношении которого не выявлено фактов о его причастности к преступлению, или подозреваемым (явка с повинной); подозреваемым или подсудимым (сотрудничество с правоохранительными органами и прежняя беспорочная служба);
- подсудимому или виновному может быть назначено более гуманное наказание даже в сравнении с его минимальным пределом, предусмотренным санкцией соответствующей статьи Уложения о наказаниях.

При квалификации обстоятельств, смягчающих наказание, суд вправе был ходатайствовать перед Правительствующим Сенатом об уменьшении или изменении предусмотренного законом наказания (в соответствии со ст. 775 Устава уголовного судостройства). Правительствующий Сенат при удовлетворении ходатайства направлял его (с определением меры предполагаемого смягчение наказания) императору, который и решал вопрос по существу.

Установив обстоятельства, уменьшающие вину и наказание, суд вправе определить минимальные санкции в пределах, предусмотренных законом. Таким образом, суд принимает окончательное решение только в этом случае. При определении обстоятельств, смягчающих наказание, суд может только инициировать процедуру гуманизации карательных санкций.

Обстоятельства, предусматривающие гуманизацию наказания за преступления, не исчерпывались приведенным перечнем: суд в соответствии со ст. 154 Уложения о наказаниях вправе избрать указанную процедуру ходатайства при установлении не предусмотренных ст. 134, 153 Уложения чрезвычайных фактов, характеризующих личность преступника, мотивы совершения преступления, и других, подтверждающих наличие исключительных обстоятельств.

Перечень обстоятельств, уменьшающих вину подсудимого за совершение проступка и предусмотренных Уставом о наказаниях, также не являлся исчерпывающим: мировой судья, руководствуясь ст. 13 Устава, вправе был выявить и иные подобные обстоятельства, прямо не предусмотренные законом.

Среди обстоятельств, уменьшающих вину, Уставом о наказаниях и Уложением о наказаниях было предусмотрено только



одно не встречающееся в действующем праве: «слабоумие и крайнее невежество» (п. 1 ст. 13 Устава, п. 4 ст. 134 Уложения).

Для слабоумия характерно ослабление или полная утрата интеллектуальных способностей вследствие неблагоприятного развития психической болезни — это так называемое приобретенное слабоумие — деменция — (от лат. *dementia* — безумие). Участвовавшие негативные проявления психического заболевания (припадков эпилепсии, редкие ремиссии в случае шизофрении и др.) свидетельствуют о его переходе в злокачественную необратимую фазу слабоумия. Указанные симптомы приобретенного слабоумия (*dementia secundaria*), определенные психиатрами в конце XIX в., в основном совпадают с понятиями, используемыми современной наукой. Врожденное слабоумие (олигофрения) проявляется в формах дебильности, имбецильности и идиотии, последняя из которых представляет собой наиболее злокачественную разновидность болезни¹.

Уставом о наказаниях были предусмотрены пять обстоятельств, усугубляющих вину подсудимого (ст. 129 Уложения о наказаниях было определено 10 таких обстоятельств).

«Обдуманность в действиях виновного» (п. 1 ст. 14 Устава) свидетельствовала о наличии вины в форме прямого умысла — субъект осознавал противоправность своего деяния и желал или сознательно допускал наступление общественно опасных последствий.

Принадлежность подсудимого к привилегированному сословию или наличие интеллектуальных способностей также рассматривались Уставом о наказаниях в качестве отягчающего вину обстоятельства. В данном случае учитывались субъективные критерии — «образованность» подсудимого и «высокое положение в обществе». Наличие сословных привилегий часто определяло и социальный статус лица в иерархии государственной службы, причем вред, причиненный субъектом, наделенным властными полномочиями, несопоставим с общественно опасными последствиями в деяниях других лиц. В соответствии с п. 3 ст. 129 Уложения о наказаниях наличие

¹ УК РФ и КоАП не рассматривают наличие слабоумия в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность; наличие признаков душевной патологии может свидетельствовать об отсутствии состава административного правонарушения или преступления при квалификации невменяемости.



сословных привилегий и интеллектуальных качеств («состояние, звание и степень образованности») отягчало вину и ответственность при совершении преступлений.

«Упорное запирательство и в особенности возбуждение подозрения против невиновного» (п. 3 ст. 14 Устава; п. 10 ст. 129 Уложения), т.е. нежелание сотрудничать с правоохранительными органами в период досудебного разбирательства или в судебном заседании, подтверждали принадлежность лица к асоциальным элементам и еще более отягчали ответственность за дачу заведомо ложных показаний в отношении лиц, не причастных к правонарушению.

Рецидив правонарушений (ст. 141 Устава, ст. 131 Уложения) Уставом о наказаниях подразделялся на две разновидности:

- совершение того же или однородного проступка по отбытии наказания за предшествующие проступок или преступление;
- повторное совершение правонарушения лицом, освобожденным от наказания за совершение тяжких проступков или преступлений в результате амнистии и помилования. В этом случае критерием рецидива являлось назначение наиболее сурового наказания — тюремного заключения либо иных, менее суровых наказаний в виде ограничения свободы.

Организация проступка и особо активная роль в его совершении (ст. 15 Устава) также относились к отягчающим вину обстоятельствам. При совершении группового правонарушения (с числом участников два и более) отягчающие признаки могли быть установлены только в деяниях организаторов или лиц, нанеших наиболее значимый физический или моральный вред либо имущественный ущерб, остальным соучастникам наказание назначалось на общих основаниях.

Понятие соучастия в совершении правонарушения не было определено Уставом о наказаниях, выявление признаков соучастия производилось в соответствии со ст. 11—15 Уложения о наказаниях. При этом принималось во внимание, совершено ли преступное деяние по предварительному сговору или без него. В последнем случае наиболее тяжкий вред причинялся действиями главных виновных, к этой группе относились: организаторы преступления, т.е. лица, «распоряжавшиеся или управлявшие действиями других», и лица, совершавшие преступление первыми. Таким образом, учитывалась не только



возможность руководить и направлять действия соучастников, принимались во внимание также временной аспект правонарушения, распределение функций пассивного и активного соучастия. Лица, оказывавшие непосредственное содействие главным виновным (оказывавшие техническую помощь, устранявшие объективные препятствия в их действиях и т.п.), относились к участникам.

При выявлении признаков предварительного сговора группы лиц выделялись зачинщики преступления, прежде всего организаторы преступления или покушения; сообщники — лица, оказывавшие активную помощь зачинщикам; подстрекатели («подговорщики») — лица, оказывавшие только пассивное содействие в совершении преступления, но непосредственно не участвовавшие в преступлении, лица, с помощью «убеждения, подкупа и обещания выгод, принуждений и угроз склонявшие к преступлению других»; пособники — лица, оказывавшие техническое содействие другим соучастникам.

При определении степени вины соучастников проступка (ст. 15 Устава о наказаниях) учитывались субъективные факторы: способность нарушителя методами морального или физического принуждения организовать совершение проступка, распределить функции пассивных и активных соучастников, — а также объективные факторы, прежде всего причиненный действиями соучастников физический и моральный вред и имущественный ущерб.

Квалификация соучастия в соответствии с Уложением о наказаниях была необходима также и потому, что Устав о наказаниях рассматривал проступки, совершенные по предварительному сговору, в качестве обстоятельства, отягчающего наказание: «...лица, которые сами совершили (проступок. — *Прим. авт.*) или подговорили к тому других, наказываются строже, нежели их соучастники» (ст. 15 Устава).

Взгляды на соучастие как сообщество преступников, объединенное желанием осуществить преступный умысел, разделял и Н. С. Таганцев: «К соучастию могут быть отнесены только те случаи стечения преступников, где является солидарная ответственность всех за каждого и каждого за всех: только при этом условии учение о соучастии получает значение самостоятельного института»¹.

¹ Таганцев Н. С. Лекции по русскому уголовному праву. С. 868.



Отличительная особенность Устава о наказаниях — наличие основных понятий объективной стороны правонарушения, определяемых в соответствии с Уложением о наказаниях, среди которых — понятие «покушение на проступок» (ст. 17 Устава). В соответствии со ст. 9 Уложения о наказаниях «покушением на преступление признается всякое действие, коим начинается или продолжается приведение злого намерения в исполнение». Как явствует из приведенного определения, российское право не отграничивало приготовления к преступлению от покушения; согласно статье 8 Уложения о наказаниях под приготовлением понималось «приискание или приобретение средств для совершения преступления», т.е. изначальные действия по осуществлению намерения. Законодательством не были также определены объективные особенности покушения, представляющие собой действия, направленные на совершение преступления, не осуществленные по не зависящим от лица обстоятельствам. Более точными следует считать толкования законов в решениях кассационного департамента Правительствующего Сената: «Покушением в отличие от совершившегося преступления могут быть признаваемы только такие действия подсудимого, на которых он был остановлен собственной волей или не зависящими от него обстоятельствами, прежде чем его преступный умысел был приведен в исполнение». Помимо объективного критерия покушения, определяется и субъективный, обусловленный волевыми действиями лица. Таким образом, добровольный отказ от преступления также рассматривался как покушение, однако лицо подлежало уголовной ответственности лишь в тех случаях, когда совершенные им действия содержали признаки состава преступления (ст. 113 Уложения о наказаниях). В случае мало-важных проступков добровольный отказ от их совершения не рассматривался в качестве правонарушения.

В соответствии со ст. 17 Устава о наказаниях «покушение на проступок, остановленное по собственной воле подсудимого, не подлежит наказанию», но только в тех случаях, если фактически совершенные действия не содержали признаков проступка.

Обосновывая добровольный отказ от преступления как разновидность покушения, Н. С. Таганцев все же отграничивал его от покушения, остановленного по объективным обстоятельствам¹.

¹ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 834.



Применение наказаний, предусмотренных Уставом о наказаниях, не всегда было обусловлено наличием состава проступка: правонарушения, посягавшие на нематериальные и имущественные интересы физических лиц (кража, мошенничество, присвоение чужого имущества и др.), подлежали наказанию по жалобе потерпевших.

Указанные правонарушения не подлежали наказанию при примирении нарушителя с потерпевшим либо при возмещении нарушителем имущественного ущерба независимо от его мотивов в случае совершения отдельных проступков, посягающих на имущественные интересы.

Применение наказания также зависело от продолжительности временного периода между совершением проступка и началом производства по делу. В случае если указанный срок превышал шесть месяцев, наказание не могло быть наложено. При совершении отдельных проступков, посягающих на имущественные интересы, этот срок увеличивался до года (лесостребление), а при совершении тяжких имущественных проступков (кража, мошенничество и присвоение чужого имущества) — до двух лет. В редких случаях, при совершении проступков, представляющих собой незначительную общественную опасность, указанный срок мог быть уменьшен до одного месяца (все это Уставом о наказаниях было предусмотрено пять подобных проступков).

Имущественный ущерб, причиненный проступком, подлежал возмещению, а физический и моральный вред — денежной компенсации наряду с наказанием.

В случае несостоятельности правонарушителя в первую очередь подлежали удовлетворению частноправовые интересы пострадавших, а предусмотренные законом санкции налагались на оставшуюся часть имущества.

Уплата денежного взыскания, замененного из-за несостоятельности нарушителя наказанием в виде ограничения свободы, означала досрочное освобождение нарушителя.

В Российской империи объективная сторона девяти правонарушений, посягающих на порядок управления, представляла собой противодействие решениям центрального правительства, региональных органов власти, а также распоряжениям муниципальных учреждений. Противодействие было сопряжено с волевыми, осознанными, целенаправленными поступками в пассивной (неповиновение) или активной форме с возможными



мерами физического воздействия (сопротивление). Вина в подобных действиях выражалась в форме прямого умысла: «*Всякий явно и упорно неповинующийся или сопротивляющийся* (курсив наш. — Прим. авт.) какой-либо власти, правительством установленной, подвергается за сие, смотря по свойству и важности сего неповиновения или сопротивления, наказаниям, в нижеследующих статьях определенным» (ст. 262 разд. IV «О преступлениях и проступках против порядка управления» Уложения о наказаниях). Наиболее суровые санкции были установлены за следующие проступки: созыв общего собрания больничной кассы без установленного письменного уведомления подлежащей власти или возобновление закрытого законной властью собрания (ст. 292 Устава о наказаниях); неповиновение должностным лицам железнодорожного транспорта (ст. 301); оскорбление действием представителей государственной или муниципальной власти (ст. 31); повреждение транспортных знаков (ст. 32). Во всех указанных случаях виновные в совершении проступков подвергались имущественным взысканиям или наказаниям в виде лишения свободы в максимальных размерах: денежному взысканию до 300 руб. или аресту до трех месяцев.

Уставом о наказаниях предусматривалось наложение самых суровых взысканий, которые были правомочны применять мировые судьи, за оскорбление действием всех должностных лиц независимо от их принадлежности к государственным органам или органам местного самоуправления (ст. 301, 31). Характерно, что за проступки в сфере трудовых отношений (ст. 292 Устава) также применялись максимально возможные санкции.

Если в деяниях, предусмотренных ст. 301, ч. 2 п. 4 ст. 31, ст. 32—34 Устава о наказаниях, квалифицировался состав преступления, виновные подлежали ответственности по Уложению о наказаниях. При этом выявлялись следующие соотношения.

Вид проступка по Уставу о наказаниях и предусмотренная ответственность	Последствия правонарушения, ограничивающие проступок от преступления	Состав преступления по Уложению о наказаниях и вид наказания
Неповиновение должностным лицам железнодорожного транспорта (ст. 301) — арест до трех месяцев или штраф до 300 руб.	Смерть человека	Убийство по неосторожности (ст. 1466) — тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев

Вид проступка по Уставу о наказаниях и предусмотренная ответственность	Последствия правонарушения, отграничивающие проступок от преступления	Состав преступления по Уложению о наказаниях и вид наказания
То же	Причинение телесного вреда	Неосторожное нанесение тяжких телесных повреждений при посягательстве на общественный порядок (ст. 1494) — тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев или арест на срок от семи дней до трех месяцев либо строгий выговор в присутствии суда
Повреждение транспортных знаков (ст. 32) — санкции, указанные в п. 1	Смерть человека по неосторожности. Причинение телесного вреда (вина в форме неосторожности)	То же, что в п. 1 и 2
То же	Умышленное повреждение транспортных знаков	Умышленное повреждение транспортных знаков при отягчающих обстоятельствах (ст. 307) — наказание, предусмотренное за покушение на преступление, и возмещение имущественного ущерба
То же	Умышленное повреждение транспортных знаков с целью ограбления	Статья 307 Уложения о наказаниях предусматривает применение наказания, определенного ст. 1204
Умышленное повреждение официальных геральдических знаков и объявлений (ст. 33) — арест на срок до одного месяца или денежное взыскание до 100 руб.	Неуважение к представителям власти	Предусмотренное ст. 33 Устава намерение оказать неуважение властям (ст. 277) — лишение прав и преимуществ и тюремное заключение на срок от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев
Умышленное повреждение публичных памятников (ст. 33) — санкции, указанные в п. 6	Неуважение к представителям власти	Умышленное повреждение публичных памятников с намерением оказать неуважения властям (ст. 278) — лишение прав и преимуществ (ст. 50) и тюремное заключение на срок от восьми месяцев до двух лет либо тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев

Вид проступка по Уставу о наказаниях и предусмотренная ответственность	Последствия правонарушения, отграничивающие проступок от преступления	Состав преступления по Уложению о наказаниях и вид наказания
Обнародование официальных сообщений без санкции государственных органов (ст. 34) — арест до одного месяца или денежное взыскание до 100 руб.	Обнародование официальных сообщений без санкции государственных органов (ст. 34)	Статья 2751 — тюремное заключение на срок от одного года четырех месяцев до двух лет с лишением прав и преимуществ (ст. 50)
То же	Публичное распространение ложных слухов, но с иными целями	Статья 281 — тюремное заключение на срок от двух месяцев до одного года и четырех месяцев или арест до трех месяцев либо денежное взыскание до 300 руб.

Как явствует из приведенных данных, срок наказания в виде ограничения свободы всегда превышал срок аналогичной санкции, предусмотренной при совершении проступка. В редких случаях (ст. 34 Устава о наказаниях) уголовные санкции имущественного характера или ограничивающие свободу соответствовали наиболее тяжким наказаниям, налагаемым мировыми судьями. Наказания имущественного характера при наличии состава преступления применялись редко и были альтернативой наказанию, ограничивающему свободу. Несмотря на причинение имущественного ущерба преступлением (ст. 277, 278, 307 Уложения о наказаниях), его возмещение было предусмотрено лишь в одном случае (ст. 307 Уложения). Наказания, назначаемые за проступки, посягающие на порядок управления, никогда не предусматривали наиболее тяжелой санкции, применяемой мировыми судьями, — тюремного заключения, ограничение свободы (арест) всегда предполагало альтернативную имущественную санкцию в виде штрафа.

Санкции за проступки против благочиния, порядка и спокойствия содержались в главе III Устава о наказаниях. Глава состояла из трех разделов, первый из которых «О нарушении благочиния во время священнослужения» (ст. 35, 36 Устава) был отменен в марте 1906 г. Исключение этого раздела из Устава о наказаниях свидетельствовало об усилении ответственности:



подобные деяния уже не относились к проступкам, но могли содержать признаки состава преступления.

Отмененная статья Устава о наказаниях и предусмотренные ими санкции	Общественно опасные действия, не совместимые с малозначительностью проступка	Соответствующая статья Уложения о наказаниях и предусмотренные ею санкции
Нарушение благочиния (неуважительное отношение. — <i>Прим. авт.</i>) в молитвенном здании без оскорбления Святыни Господней (ст. 35) — арест до одного месяца или денежное взыскание до 100 руб.	Умышленное оскорбление священнослужителя во время службы и воспрепятствование ее проведению	Статья 214 — тюремное заключение на срок от двух до восьми месяцев
То же	Неумышленное оскорбление священнослужителей (в состоянии опьянения)	Статья 215 — арест на срок от трех недель до трех месяцев
Нарушение общественного порядка вне молитвенного здания, препятствующее богослужению (ст. 6)	Насильственные действия в отношении священнослужителей	Часть 1 ст. 311 — лишение всех прав состояния и ссылка на поселение
То же	Насильственные действия в отношении священнослужителей в состоянии опьянения	Часть 2 ст. 311 — смягчение наказания, указанного в п. 3 настоящей таблицы, одной степенью (т.е. передача в исправительные арестантские отделения)

Отсюда следует, что в качестве преступления квалифицировалось нарушение богослужения в молитвенном здании, сопряженное с оскорблением священнослужителя либо с насильственными действиями в отношении его (признак, отягчающий ответственность). Правонарушения, предусмотренные ст. 211—218 Уложения о наказаниях, рассматривались в качестве преступлений независимо от конфессиональной принадлежности священнослужителей и молитвенных зданий, применение дополнительных наказаний в виде церковного покаяния допускалось по отношению ко всем приверженцам тех или иных христианских конфессий. Посягательство на церковное благочиние, совершенное священнослужителем (белого и монашеского



ющего духовенства), также квалифицировалось как преступление, однако применение наказаний определялось не Уложением о наказаниях, а каноническим правом (по усмотрению вышестоящего церковного иерарха).

Очевидно, что совершение преступлений в состоянии опьянения могло рассматриваться в качестве непредумышленного деяния с соответствующим смягчением наказания, хотя этот признак и не был предусмотрен ст. 134 Уложения о наказаниях в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность. Преступления, совершенные в пьяном виде, отягчали ответственность только в том случае, когда виновный употреблял спиртные напитки с намерением совершить правонарушение, — в этом случае назначалось самое суровое наказание, предусмотренное санкцией правовой нормы.

При корреляции преступлений и проступков в сфере религиозной деятельности необходимо учитывать еще один источник — Уголовное уложение, утвержденное 22 марта 1903 г.

Отмененные статьи Устава о наказаниях и соответствующие им статьи Уложения о наказаниях	Преступления и наказания, предусмотренные Уголовным уложением от 22 марта 1903 г.
Статья 35 Устава — ст. 214, 215 Уложения	Надругательство над символами Русской Православной Церкви или иной христианской Церкви, поругание действием священных предметов богослужения христианских конфессий, поношение Св. Писания, Православной и иной христианской Церкви и ее догматов или оскорбление Святыни Господней — срочные каторжные работы или ссылка на поселение (совершение преступления при общественном богослужении или в церкви); совершение преступления в часовне или молитвенном доме христианских конфессий, распространение преступных сообщений в печатных изданиях — ссылка на поселение; преступление совершено с умыслом добиться перехода лиц христианских конфессий в иные вероисповедания — заключение в исправительном доме или в крепости на срок до трех лет; неосторожное совершение указанных выше преступных деяний (преступная небрежность) или в состоянии опьянения — арест (ст. 73)



Отмененные статьи Устава о наказаниях и соответствующие им статьи Уложения о наказаниях	Преступления и наказания, предусмотренные Уголовным уложением от 22 марта 1903 г.
Статьи 35, 36 Устава — ст. 214, 215, ч. 1 ст. 311 Уложения	Надругательство над канонами признанного в России нехристианского вероисповедания, а также предмета его (религиозного) чествования в молитвенном доме или при публичном религиозном служении — арест (ст. 76). Совершение указанных в статье 76 действий публично или в молитвенном доме, вследствие чего общественное религиозное чествование было прервано — арест на срок до трех месяцев (ст. 77). Нарушение общественного порядка при общественном христианском богослужении в церкви, часовне или молитвенном доме — арест или заключение в тюрьме (ст. 75)

Ответственность за проступки, посягающие на обрядовое благочиние, была отменена в марте 1906 г., в это же время было отменено и большинство статей Уложения о наказаниях 1885 г., определяющих как преступления еретическую и раскольническую деятельность, уклонение от исполнения постановлений Церкви (ст. 184—209 Уложения о наказаниях).

Таким образом, религиозные правонарушения после 1906 г. квалифицировались только как преступления (ответственность за проступки была отменена). Они определялись двумя кодифицированными актами: Уложением о наказаниях, предусматривающим ответственность за оскорбление святыни и нарушение церковного благочиния (ст. 211, 212, 214, 215 и 218), а также Уголовным уложением, причем последним было определено большинство составов преступлений — 25 из 30 в обоих уложениях.

Уголовное уложение, так же как и Уложение о наказаниях, содержало Общую часть (гл. I «О преступных деяниях и наказаниях вообще»), однако соответствующие правовые нормы Уголовного уложения распространялись только на преступления, определенные Уложением. Фрагментарность действующих норм является особенностью этого кодифицированного акта, в период 1903—1917 гг. вступили в силу лишь отдельные статьи Уголовного уложения, предусмотренные первоначальным проектом, причем большинство глав вообще не вступило в силу (гл. III—XI, XIII—XXIV, XXVI—XXIX), а в некоторых главах действовали лишь отдельные статьи.



Согласно Уголовному уложению ограждающие веру предписания предусматривали различный правовой режим защиты Русской Православной Церкви, иных христианских церквей, а также признанных в России нехристианских конфессий, объединяющих мусульман, иудеев и адептов буддийского вероисповедания.

Правовым критерием соотношения преступлений и проступков был объект посягательства: нарушение порядка религиозного воспитания или обрядовой деятельности, причинение морального или физического вреда, принадлежность к запрещенным конфессиям.

Нарушение порядка богослужения, сопряженное с оскорблением Святыни Господней, квалифицировалось как преступление. От преступных посягательств ограждались и предметы богослужения, почитаемые священными как Православной, так и иными христианскими церквями — Римско-католической и Армяно-григорианской. Священные предметы богослужения (потиры, диски, кресты, евангелия, иконы, елей и пр.) как *объект посягательства* следует отличать от предметов, освященных при богослужении. Согласно Уголовному уложению священные предметы были только у названных выше православной и двух других христианских конфессий, однако при определении принадлежности освященных предметов указывалась также конфессиональная группа евангелическо-христианских церквей.

Нарушение родителями или опекунами порядка религиозного воспитания малолетних детей (до 14-летнего возраста), определенного Русской Православной Церковью и иными христианскими церквями, квалифицировалось как преступление. К видам обрядовой деятельности (например, погребение), подлежащим правовой защите, относились только христианские обряды, их нарушение также рассматривалось как преступление (ст. 78 Уголовного уложения).

Правонарушения, сопряженные с причинением морального или физического вреда (оскорбление — ст. 85 Уголовного уложения), а также воспрепятствование посредством угроз лицам принять православную веру (ст. 95 Уголовного уложения), квалифицировались так же, как и приведенные выше правонарушения.

Примерно треть статей рассматриваемой главы Устава о наказаниях предусматривали ответственность за правонарушения, обусловленные употреблением спиртных напитков либо



нарушением правил их продажи. Наиболее распространенные из таких проступков — появление в общественном месте в пьяном виде (ст. 42), распитие спиртного в общественных местах (ст. 42¹), а также нарушение правил продажи спиртного (ст. 51⁶, 51⁸, 51¹¹) — влекли за собой ужесточение наказания в величине, кратной рецидиву проступка. Наиболее суровые санкции применялись за нарушение правил торговли спиртными напитками во второй раз — арест на срок до одного месяца или денежное взыскание до 100 руб.

Торговля спиртным осуществлялась на основе специальных документов — патентов и после получения разрешений на открытие питейных заведений. Уставом о наказаниях были предусмотрены санкции за торговлю без патентов либо с нарушением их условий.

Выдача патентов на торговлю спиртным в России рубежа XIX—XX вв. осуществлялась губернскими и уездными присутствиями по питейным делам, в городах соответствующие функции были возложены на городские думы. В составе уездных присутствий было предусмотрено представительство земств, суда (уездный член окружного суда), полиции, крестьянского управления и министерства финансов (чиновник акцизного ведомства). В губернских присутствиях также были представитель прокуратуры, управляющий казенной палатой (от Министерства финансов), городской голова (в губернских городах). Председателем губернского присутствия являлся губернатор, в уездных присутствиях эти полномочия были возложены на уездного предводителя дворянства. Компетенция уездных присутствий определялась ст. 462 Устава об акцизных сборах, к их ведению были отнесены контроль за торговлей спиртным и за количеством питейных заведений, а также противодействие монополиям, губернские присутствия рассматривали, кроме того, жалобы на деятельность таких заведений. С 1894 г. в некоторых губерниях была введена казенная винная монополия, присутствия по питейным делам на соответствующих территориях были упразднены, а заведение казенной продажей спиртных напитков было возложено на акцизные управления.

Торговля крепкими спиртными напитками разрешалась физическим лицам на основе «одобрительных аттестатов», выдаваемых муниципальными органами по согласованию с органами полиции. Питейные дома действовали на



основе разрешения градоначальника либо губернатора (по согласованию с Министерством финансов). Для открытия заведений, где торговали крепкими напитками (портерные и пивные лавки не допускались), указанных разрешений не требовалось, единственным документом, санкционирующим их деятельность, был патент.

Аннулирование патента всегда рассматривалось в качестве дополнительного наказания за проступки, нарушающие правила торговли. В редких случаях было предусмотрено временное приостановление деятельности, осуществляемой на патентной основе, впредь до устранения выявленных нарушений: согласно ст. 51 Устава об акцизных сборах временно отзывался патент у лица, торгующего спиртным в питейном заведении, на открытие которого не было получено разрешения. В случае получения такого разрешения правоспособность патентообладателя восстанавливалась в прежнем объеме.

О соотношении проступков и преступлений, посягающих на общественный порядок, свидетельствуют следующие данные.

Диспозиция и санкция правовой нормы по Уставу о наказаниях	Соответствующее проступку правонарушение, квалифицируемое как преступление по Уложению о наказаниях
Распространение ложных слухов, не имеющих политической цели (ст. 37) — арест до 15 дней или денежное взыскание до 50 руб.	Распространение ложных слухов по соображениям личной выгоды либо посредством подлога (ст. 933) — тюремное заключение на срок от четырех до восьми месяцев; при рецидиве преступления — лишение прав и преимуществ и тюремное заключение на срок от восьми месяцев до одного года, а также церковное покаяние (для христиан)
То же	Обнародование в печатных изданиях противозаконных слухов, посягающих на установленный порядок управления, общественную нравственность, личные права и интересы подданных (ст. 301, 1001, 1026, 1039, 1539), — штраф до 500 руб.; арест от семи дней до трех месяцев либо тюремное заключение от двух месяцев до одного года и четырех месяцев
Распространение «явно соблазнительных» (т.е. эротических или порнографических) изделий (ст. 45) — уничтожение указанных изделий, а также арест на срок до семи дней или денежное взыскание до 25 руб.	Неподцензурное издание или распространение изображений или сочинений, оскорбляющих общественную нравственность (ст. 1001), — уничтожение указанных предметов и денежное взыскание до 500 руб. или арест на срок от семи дней до трех месяцев

Диспозиция и санкция правовой нормы по Уставу о наказаниях	Соответствующее проступку правонарушение, квалифицируемое как преступление по Уложению о наказаниях
То же	Распространение указанных выше сочинений среди малолетних и несовершеннолетних учителями, наставниками и опекунами (ст. 1002) — освобождение от должности или звания и тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев
Занятие запрещенными азартными играми в игорных домах и вне их (ст. 46) — арест на срок до одного месяца или денежное взыскание до 100 руб.	Организация и проведение в игорном доме запрещенных азартных игр (ст. 990) — денежное взыскание до 300 руб., а при рецидиве преступления помимо указанного денежного взыскания — арест на срок от трех недель до трех месяцев или тюремное заключение на срок от четырех до восьми месяцев
То же	Мошенничество в запрещенной или незапрещенной азартной игре (ст. 991) — лишение всех прав и преимуществ и принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от одного года до полутора лет или тюремное заключение на срок от четырех до восьми месяцев (ср. ст. 1670 и ст. 31, 33)
Неправильная организация и нарушение порядка проведения публичных лотерей (ст. 47) — конфискация лотерейных билетов, а также денежное взыскание до 20% незаконно полученного дохода либо, если его установить невозможно, — денежное взыскание до 200 руб.	Мошенничество при проведении лотерей — санкция, указанная в п. 6
Открытие ссудной кассы без необходимого разрешения (ст. 471)	Открытие ссудной кассы на основе подложных документов (ст. 992 ¹) — арест на срок до трех месяцев и запрещение права открывать ссудную кассу
Нарушение правил выдачи ссуд либо нарушение правил содержания ссудных касс (ст. 47 ²) — денежное взыскание до 50 руб., налагаемое на содержателей ссудных касс	Присвоение, растрата, самовольное использование заложенных в ссудных кассах предметов или распоряжение ими, а также ростовщичество (т.е. незаконная передача денежных средств из ссудных касс с целью незаконного обогащения) (ст. 992 ²) — применение санкций, предусмотренных статьями 1681, 1682, 1707, к содержателям ссудных касс и их приказчикам и лишение их права содержания ссудных касс
То же	Нарушение правил содержания ссудных касс или порядка делопроизводства в ссудных кассах (ст. 992 ³) — денежное взыскание до 100 руб. и лишение права, указанного в п. 9



Диспозиция и санкция правовой нормы по Уставу о наказаниях	Соответствующее проступку правонарушение, квалифицируемое как преступление по Уложению о наказаниях
То же	Нарушение правил содержания ссудных касс (при рецидивах преступления) (ст. 992 ⁴) — применение к содержателям ссудных касс наказания в зависимости от вида нарушения и лишение прав, указанных в п. 9
Незаконный сбор средств для церковных нужд (ст. 48) — конфискация денежных средств, а также денежное взыскание в сумме до 25 руб.	Обманное похищение вещей, денег или иного движимого имущества (мошенничество) (ст. 1668, 1669) — лишение всех прав и принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от одного года до полутора лет (ст. 1668); наложение наказаний по правилам о совокупности преступлений — ст. 1669 (ср. ст. 152)
Нарушение правил о прощении подаяния, предусмотренных статьями 49—51, — арест до 15 дней или денежное взыскание либо тюремное заключение на срок до трех месяцев	Виновные в нарушении правил о прощении подаяния, если у них обнаружено оружие или орудия совершения преступления (ст. 984), — лишение всех прав и тюремное заключение на срок от четырех до восьми месяцев

Рецидив проступков как отягчающее вину обстоятельство не предусмотрен указанными в таблице статьями Устава о наказаниях, однако при рецидиве некоторых преступлений, соответствующих проступкам, применяются более суровые санкции, предусмотренные ст. 990, 992⁴ Уложения о наказаниях.

При соотнесении проступка, предусмотренного ст. 45 Устава о наказаниях (распространение эротических или порнографических изданий), с соответствующим ему преступлением (ст. 1001 Уложения о наказаниях) четкие критерии преступного деяния не были определены — вместо правовых категорий правонарушения в Уставе о наказаниях и в Уложении о наказаниях употребляются нравственные понятия «соблазнительные предметы», предметы и изделия, имеющие целью «развращение нравов» или посягающие на благопристойность, и т.п. При этом судебная практика учитывала следующие критерии, отграничивающие преступление от проступка либо свидетельствующие об отсутствии состава правонарушения:



- формальное наличие признаков, предусмотренных ст. 1001 Уложения о наказаниях, в медицинской и иной специальной литературе не рассматривалось в качестве проступка или преступления;
- наличие умысла достичь преступных последствий, указанных в ст. 1001 («развращение нравов»), не являлось обязательным условием для квалификации преступного деяния — в качестве такового рассматривался сам факт опубликования эротической или порнографической информации в подцензурных печатных изданиях либо в изданиях, не подлежащих предварительной цензуре. Наличие посягательств на общественную «нравственность и благопристойность» определялось судом на основе критериев, не совместимых с их истолкованием в действующем праве;
- при квалификации признаков правонарушения принималась во внимание форма распространения «соблазнительных» изданий: передача нарушителем одного или нескольких изданий другим лицам для ознакомления всегда рассматривалась в качестве проступка.

Рассмотрим далее проступки, посягающие на общественное благоустройство. Под понятием «благоустройство» при кодификации русского права понимались меры обеспечения благосостояния. Изучение законодательства в этой сфере было предусмотрено Университетским уставом 1835 г. в соответствующих общеобязательных курсах, преподавание которых осуществлялось в университетах на кафедрах благоустройства и благочиния (согласно Университетскому уставу 1863 г. переименованы в кафедры полицейского права).

Рассматриваемые проступки подразделялись на следующие основные группы:

- нарушение карантинных уставов и правил благоустройств (семь составов);
- нарушение правил охоты и рыболовства (12 составов);
- нарушение правил защиты лесов (семь составов);
- нарушение правил охраны водных ресурсов (восемь составов).

О корреляции проступков с преступлениями свидетельствуют следующие данные.



Проступок и наказание по Уставу о наказаниях	Обстоятельство, свидетельствующее о наличии признаков преступного деяния	Преступление и наказание по Уложению о наказаниях
Загрязнение водных ресурсов (ст. 52) — денежное взыскание до 10 руб.	Наличие преступного умысла	Загрязнение воды ядовитыми или сильнодействующими веществами с намерением вызвать смерть человека (ст. 864) — лишение всех прав состояния и каторжные работы на срок от 15 до 20 лет либо пожизненно (наказание за преднамеренное убийство в соответствии со ст. 1452 и п. 5 ст. 1453)
Охота без охотничьего свидетельства либо с чужим свидетельством (ст. 56 ¹ , 56 ²) - денежное взыскание от пяти до 100 руб.	Причиненный вред	Убой зубра или оленя (ст. 921 и 921 ⁴)— денежное взыскание в сумме 500 руб. за каждое убитое животное
Нарушение правил рыболовства в Каспийском море (ст. 57 ¹⁵)	Принадлежность предмета правонарушения к определенной законом водной акватории; рыбная ловля на основе подложных документов	Рыбная ловля в Каспийском море на основе подложных документов — наказания, установленные Уложением за составление подложных документов

Действия, нарушающие карантинные уставы и правила санитарно-эпидемиологического благополучия, рассматривались как преступления (ст. 831—862 Уложения о наказаниях), отграничение «маловажных» правонарушений в этой сфере от преступлений, следствием которых было причинение значительного вреда, осуществлялось в соответствии с Уложением о наказаниях (ст. 842), однако квалификация таких правонарушений как проступков была исключена.

За правонарушения в соответствии с Уложением о наказаниях и Уставом о наказаниях предусматривалась ответственность в зависимости от предмета посягательства и места нарушения (КоАП не выделяет таких критериев оценки проступков). Особые меры охраны предусматривались для отдельных пород животных (ст. 921²—921⁴ Уложения о наказаниях), а также морских животных и рыбных ресурсов определенных законом акваторий (ст. 921—921¹ Уложения).



В редких случаях квалификация проступка или преступления возможна при наличии пространственных критериев правонарушения, определенного законом времени его совершения (ср. ст. 57¹³ Устава о наказаниях и ст. 9211 Уложения о наказаниях).

Имущественные санкции в виде штрафа устанавливались на различной основе. Так, Уставом о наказаниях и Уложением о наказаниях предусматривались денежные взыскания в зависимости от наличия того или иного количества предметов посягательства. При совершении проступков в некоторых случаях (ст. 56 Устава) общая сумма штрафа не могла превышать его предельного размера, установленного ст. 1 Уложения, либо исчислялась на основе специальных уставов (ст. 57⁵ Устава). При наложении денежного взыскания за преступления предельная сумма штрафа не была установлена, общая сумма взысканий определялась *только причиненным ущербом* (см. ст. 921³, 921⁴ Уложения).

При квалификации правонарушений по Уставу о наказаниях и Уложению о наказаниях принимались во внимание технические особенности орудия правонарушения, при этом размер штрафа увеличивался в зависимости от потенциальных возможностей технических средств (см. ст. 57⁹ Устава). В некоторых случаях при определении суммы денежного взыскания учитывалось количество незаконно добытых рыбных ресурсов (ср. ст. 57⁵ и ст. 57¹⁰ Устава)¹.

За совершение рассматриваемых проступков не было предусмотрено применение превентивных наказаний (выговор, замечание) и наиболее обременительных санкций в виде тюремного заключения. Конфискация в соответствии со ст. 2 Устава о наказаниях применялась в качестве наказания, дополнительного к основному наказанию (см. ст. 57¹² Устава).

При совершении проступков, посягающих на общественное благоустройство, не применялись наказания в виде лишения специального права, которые были фактически узаконены (см. ст. 51⁴—51⁸ Устава), но не были определены Уставом (см. гл. I).

Нарушения Устава о паспортах также составляли особую группу проступков. В статьях 58—64 гл. V Устава о наказаниях упоминается о двух разновидностях разрешительных докумен-

¹ Указанные критерии определения штрафных санкций применялись только в дореволюционном российском праве и КоАП не предусмотрены.



тов — паспорте (ст. 62) и виде на жительство (ст. 61), однако не следует их противопоставлять: в российском праве к видам на жительство кроме паспортов относились билеты, пропуска и другие документы, определяющие место жительства подданных и удостоверяющие их личность (см. ст. 975 Уложения о наказаниях).

Рассматриваемые проступки предусматривали ответственность за непредоставление необходимой информации о месте проживания или въезде/выезде физических лиц. Обязанность подданных иметь установленный вид на жительство предусмотрена только в двух составах из девяти. К данным проступкам относилось и укрывательство лиц, обвиняемых мировым судьей, а также уклоняющихся от отбывания наказаний мирового суда в виде лишения свободы.

О соотношении проступков и наказаний свидетельствуют следующие данные.

Проступок и наказание по Уставу о наказаниях	Деяния, ограничивающие проступок от преступления	Соответствующие проступку преступления по Уложению о наказаниях
Проживание без установленных видов на жительство либо с просроченными или ненадлежащими документами (ст. 61) — штраф в сумме 15 коп. за каждый день проживания (общая сумма взыскания — до 10 руб.)	Составление подложных видов на жительство	Статья 975 — тюремное заключение на срок от двух месяцев до одного года и четырех месяцев (при наличииотячающих обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 975)
Самовольное оставление места ссылки при самовольном возвращении в место высылки (ст. 63) — арест на срок до трех месяцев или штраф до 300 руб.	Выезд или въезд с подложным видом на жительство	Статья 977 — тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев или арест на срок от трех недель до трех месяцев
Статья 61 (см. п. 1 настоящей таблицы), а также проступок, предусмотренный ст. 62 («выезд за границу без паспорта»), — штраф в сумме, не превышающей тройного размера уплаты за паспорт	Совершение проступка вследствие бездействия полиции	Неисполнение или ненадлежащее исполнение полицейскими чиновниками надзора за соблюдением правил о видах на жительство (ст. 982) — наказания, предусмотренные отд. 3 гл. 11 разд. 5 Уголовного уложения (см. ст. 459)



Глава V Устава о наказаниях предусматривает частные виды посягающих на порядок управления проступков, объединенных по признакам объективной стороны правонарушения. Уставом были предусмотрены главным образом имущественные санкции в виде штрафа¹. Возможность применения денежных взысканий или ареста была предусмотрена только в двух из девяти рассматриваемых статей, определявших ответственность за проступки, посягающие на установленный порядок управления (см. ст. 63, 64 и гл. V Устава о наказаниях). Наиболее обременительные санкции и предельный срок наказания в виде ареста устанавливались только ст. 63 Устава о наказаниях (самовольное оставление места ссылки или возвращение в место высылки).

Противоправная выдача видов на жительство всегда квалифицировалась как преступление (см. ст. 978—981 Уложения о наказаниях).

В качестве проступков рассматривалось проживание в определенных Уставом о наказаниях городах без внесения установленных законом муниципальных платежей несмотря на наличие правильно оформленных видов на жительство (ст. 60, 61¹ Устава). Таким образом, неисполнение финансовых обязанностей также квалифицировалось в качестве нарушений Устава о паспортах.

Главой V Устава о наказаниях были предусмотрены виды санкций, не вошедшие в ст. 1,2, например административное выдворение из мест незаконного проживания (см. ст. 63). Это наказание применялось дополнительно к основному наказанию только к лицам, совершившим ранее правонарушения. Уставом не были предусмотрены критерии наложения санкций в виде денежных взысканий (ср. со ст. 27 КоАП), их вариабельность определялась законодателем применительно к конкретному проступку. В данном случае штраф налагался исходя из сроков длящегося правонарушения, но в пределах суммы, установленной законом (ст. 59, 59¹, 61 Устава о наказаниях), и в размере, кратном стоимости паспорта (ст. 62 Устава) или неисполненных обязательств по внесению муниципальных платежей (ст. 60 Устава).

Уставом о наказаниях были определены имущественные обязательства физических лиц (в виде внесения обязательных

1 Об идентичности понятий «денежное взыскание» и «штраф» см. комментарий Н. С. Таганцева к Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (Изд. 1885 г. Изд. 21-е. СПб., 1913. С. 229).



платежей), проживающих в определенных законом 19 городах (см. ст. 59¹, 60, 610, причем наличие пространственного критерия было необходимо для квалификации проступка. КоАП не установлена ответственность за укрывательство лиц, совершивших правонарушения (см. ст. 64 Устава о наказаниях). Частным случаем применения пространственного критерия является предусмотренное Уставом о наказаниях поступление средств денежных взысканий определенному законом адресату (см. прим. к ст. 59 Устава).

В качестве субъектов вышеназванных проступков рассматривались должностные лица частного права (ст. 58—60 Устава о наказаниях) либо физические лица, не наделенные полномочиями должностных лиц (см., например, ст. 61, 61¹ Устава). Ответственность государственных должностных лиц (например, ст. 61, 61¹ Устава) была предусмотрена ст. 982 Уложения о наказаниях и являлась следствием преступления, а не проступка.

Проступки, нарушающие правила строительства и транспортной деятельности, также нашли свое отражение в Уставе о наказаниях. Так, ответственность за нарушение правил Строительного устава 1857 г. предусматривалась ст. 65—68 Устава о наказаниях. Все указанные статьи предусматривали применение только имущественных санкций в виде штрафа, его максимальный размер не превышал одной третьей предельного размера денежного взыскания, налагаемого мировым судьей (см. ст. 66, 66¹ Устава о наказаниях).

Наряду со штрафом было предусмотрено применение дополнительных санкций, не указанных в перечне взысканий, налагаемых мировыми судьями (см. ст. 1, 2 Устава о наказаниях), например, виновные были обязаны по решению судьи уничтожить неправомерно возведенные постройки или исправить строения. Более подробно об этом свидетельствуют следующие данные.

Наказания за нарушения правил Строительного устава, предусмотренные Уставом о наказаниях	Преступления за нарушения правил Строительного устава и наказания, за которые они предусмотрены в соответствии с Уложением о наказаниях
Самовольная постройка или перестройка здания (ст. 65) — штраф до 15 руб.	Нарушение в третий раз технических правил строительства, предусмотренных Строительным уставом (ст. 1058), — лишение права строительных работ на срок от одного года до двух лет



Наказания за нарушения правил Строительного устава, предусмотренные Уставом о наказаниях	Преступления за нарушения правил Строительного устава и наказания, за которые они предусмотрены в соответствии с Уложением о наказаниях
Нарушение правил Строительного устава и актов муниципальных органов, изданных на его основе (ст. 66), — штраф до 100 руб.	Разрушение построек, возведенных с нарушением технических правил и условий (ст. 1059), — штраф до 300 руб., либо арест до трех месяцев или тюремное заключение на срок до четырех месяцев, либо лишение права осуществления строительных работ от трех до шести лет
Нарушение правил строительства вблизи железных дорог (ст. 660 — штраф до 100 руб.)	—
Нарушение правил строительства городских транспортных объектов	Нарушение должностными лицами технических правил и условий при производстве строительных работ (ст. 1060) — лишение права осуществления строительных работ от двух до шести лет; лишение права заключения договоров капитального строительства от двух до шести лет либо (при отягчающих обстоятельствах) пожизненно; увольнение должностного лица. Нарушение технических правил и условий архитектором или техником-строителем (ст. 1061) — приостановление права осуществления строительных работ до получения квалификационного аттестата
Неумышленное воспрепятствование деятельности железнодорожного транспорта (ст. 76 ¹) — арест на срок до трех месяцев или штраф до 300 руб.	Неумышленное воспрепятствование деятельности железнодорожного транспорта при отягчающих обстоятельствах (ст. 1080 ¹) — тюремное заключение на срок от двух месяцев до одного года и четырех месяцев
Нарушение или несоблюдение сотрудниками железнодорожного транспорта технических специальных правил (ст. 76 ³)	Те же действия, повлекшие тяжкие последствия, например смерть человека или причинение телесных повреждений (ст. 1085), — лишение всех прав состояния и ссылка на каторжные работы на срок от восьми до 12 лет (при особо тяжких последствиях)

Критерием отграничения проступков от преступлений являлись многократные нарушения правил Строительного устава либо нарушения, угрожающие личной безопасности. При оценке правовых критериев необходимо было установить реальность потенциальной угрозы жизни, здоровью и имущественным интересам физического лица (ст. 1058 Уложения о наказаниях); при отсутствии этих признаков правонарушение квалифицировалось как проступок (ст. 66 Устава о наказаниях).



Статья 661 Устава о наказаниях — крайне редкий случай, когда наказание применяется только после предварительного предупреждения со стороны полиции или должностного лица железнодорожного транспорта. «Напоминание» (или «предупреждение») представляло собой разновидность превентивной санкции и не относилось к наказаниям, назначаемым мировыми судьями (ср. ст. 12 и ст. 661 Устава).

В отличие от Устава о наказаниях Уложением о наказаниях предусмотрено применение наказаний в отношении специальных субъектов — архитекторов, техников-строителей, землемеров (см. ст. 1058—1062), сотрудников полиции и должностных лиц (ст. 1064, 1065). Наказания в соответствии с Уложением о наказаниях назначались в зависимости от права собственности на объекты недвижимости. При этом выделялись следующие виды объектов: казенные здания, здания, находящиеся в частной или общественной собственности. Разновидностью последних были конфессиональные недвижимые объекты. Устав о наказаниях не предусматривал применение наказаний в зависимости от статуса объектов недвижимости.

Можно выделить следующие обстоятельства применения уголовных санкций, не предусмотренные при назначении наказаний за совершение проступков:

- более обременительные имущественные наказания назначались за нарушение правил строительства зданий Русской Православной Церкви и других христианских церквей; за правонарушения при строительстве молитвенных зданий и религиозных школ мусульман или иудеев штраф устанавливался в меньшем размере (уменьшался на 30% и более), а то и вообще не налагался;
- санкции, предусматривающие более суровые ограничения личных неимущественных прав, назначались за нарушение правил строительства казенных зданий, в соответствии с ними применялись наказания, ограничивающие свободу (арест, тюремное заключение или исправительные работы в арестантских отделениях), предусмотренные только в этом случае. Остальные нарушения строительных правил предусматривали наказания в виде имущественных санкций, временного приостановления или лишения специального права (осуществления строительных работ, заключения договоров под-



ряда), а также применение дисциплинарных взысканий к должностным лицам (увольнение). Наказания за проступки при нарушении Строительного устава предусматривали только наложение штрафа;

- при совершении преступлений назначение наказаний, предусмотренных Уложением о наказаниях, не исключало применения санкций за проступки (см. ст. 1060 Уложения о наказаниях и ст. 66 Устава о наказаниях). В соответствии с Уставом о наказаниях подобный порядок не применялся: наказания назначались либо мировыми судьями, либо (при наличии признаков преступления) судьями общих судов (ст. 28 Устава).

Ответственность за нарушение правил Общего устава российских железных дорог (в том числе правил о перевозке пассажиров и грузов, а также полицейских правил) была предусмотрена статьями 76¹—76³ Устава о наказаниях. В тех случаях, когда физическое лицо уклонялось от действий, способных предотвратить тяжкие последствия деяния, например неоповещение служащим железнодорожного транспорта о совершенных нарушениях правил железнодорожного транспорта, возможны были квалификация данного уклонения в качестве преступления и уголовное наказание в виде лишения свободы. Вышеназванный проступок, определенный ст. 76¹ Устава о наказаниях, представляет собой полную противоположность преступному бездействию (см. ст. 1080¹ Уложения о наказаниях). Объединяющим началом этих правонарушений является наличие вины в форме неосторожности. При должностных нарушениях сотрудников железнодорожного транспорта, причинивших особо тяжкий вред (см. ст. 1085 Уложения о наказаниях), карательные санкции несоизмеримы с санкциями, налагаемыми за совершение аналогичного проступка (ст. 76³ Устава о наказаниях) или преступления (см. ст. 1084 Уложения).

Правовым основанием отграничения преступления от проступка являлись общественно опасные последствия: причинение имущественного ущерба означало наличие признаков проступка (ст. 76³ Устава о наказаниях), причинение физического (телесного) вреда влекло за собой применение уголовных наказаний, предусмотренных ст. 1085 Уложения о наказаниях (ср. со ст. 1080¹ Уложения).

При совершении должностного проступка (ст. 76³ Устава о наказаниях) нарушителями правил Общего устава россий-



ских железных дорог могли быть как должностные лица, так и сотрудники железнодорожного транспорта, не наделенные полномочиями должностного лица. При этом Устав о наказаниях (ст. 76² и 76³) различает противоправные деяния в виде нарушения технических или специальных правил и их несоблюдения (ст. 1078—1086 Уложения о наказаниях подобные разграничения не предусмотрены). Введение этих понятий было обусловлено стремлением законодателя более точно определить психическое отношение нарушителя к совершенному деянию: нарушение правил предполагает наличие умышленной вины (прямого или косвенного умысла); правонарушитель стремится причинить вред, желает или сознательно допускает наступление общественно опасных последствий. При несоблюдении правил возможны как косвенный умысел, так и неосторожная вина (чаще в форме небрежности).

Рассмотрим теперь проступки, нарушающие правила противопожарной безопасности. О корреляции проступков и преступлений в этой области свидетельствуют следующие данные.

Проступки, наказания за которые предусмотрены Уставом о наказаниях	Критерии разграничения проступков и преступлений	Соответствующие проступкам преступления, наказания за которые предусмотрены Уложением о наказаниях
Нарушение правил хранения и продажи пожароопасных предметов (ст. 91 ¹) — арест на срок до трех месяцев или штраф до 300 руб.	Совершение проступка, предусмотренного ст. 91 ¹ Устава, в третий раз	Статья 1077 ¹ Уложения — применение санкций по Уставу (ст. 91 ¹), а также наказаний по Уложению в виде пожизненного лишения специального права или тюремного заключения на срок от двух до восьми месяцев (при наличии отягчающих обстоятельств)
Нарушение правил хранения и оборота взрывоопасных веществ (ст. 91 ²)	Совершение проступка, предусмотренного ст. 91 ² Устава, в третий раз	Статья 1077 ² Уложения — применение наказаний согласно ст. 91 ² Устава, а также наказаний, предусмотренных Уложением в виде пожизненного лишения специального права или тюремного заключения на срок от двух до восьми месяцев (при наличии отягчающих обстоятельств)

При исследовании проступков данной группы можно установить признаки их прямой корреляции с преступлениями: признаки, свидетельствующие о наличии состава преступления, непосредственно определены статьями 1077¹ и 1077² Уложения



о наказаниях. Выявление признаков косвенного соотношения преступлений и проступков возможно на основе сравнительно-правового анализа соответствующих норм Устава о наказаниях и Уложения о наказаниях.

Возможность квалификации правонарушений, предусмотренных статьями 91¹, 91² Устава о наказаниях, в качестве преступлений определена только Уложением о наказаниях. Статья 28 Устава определяет «пограничные» составы правонарушений, в зависимости от общественной опасности которых можно выявить признаки проступка или преступления, однако эти две статьи здесь не указаны. Таким образом, юридическая тождественность понятий «преступление» и «проступок» не исключает их фактических различий, они очевидны в санкциях правовых норм: самые суровые наказания применяются общими судами, пять видов не столь обременительных наказаний, назначаемых мировыми судьями согласно ст. 1, 2 Устава о наказаниях, исключают применение к осужденному карательных мер, предусмотренных Уложением о наказаниях.

Нарушения правил почтовой и телеграфной связи также были представлены в рассматриваемых актах российского законодательства.

Статьи 99—101³ Устава о наказаниях детально определяли ответственность за нарушение правил телеграфной связи (две трети всех составов), в их числе и действия, нарушающие порядок государственной разрешительной системы, например несанкционированное сооружение беспроволочного телеграфа, позволяющего осуществлять связь с лицами, находящимися за рубежом, влекло за собой самое суровое наказание, предусмотренное указанными статьями, — тюремное заключение на срок от одного месяца до одного года. Характерно, что правилами телеграфной связи руководствовались и в отношении электросвязи (см. ст. 101 о повреждении телефонов).

Отграничение проступков от преступлений обусловлено формами вины и последствиями деяния. Неосторожное повреждение телеграфов или телефонов рассматривалось в качестве проступка (ст. 101 Устава о наказаниях), а умышленное действие влекло применение уголовных наказаний в соответствии со ст. 1140 Уложения о наказаниях. Причинение физического (телесного) вреда вследствие повреждения средств телеграфной связи рассматривалось как преступление независимо от нали-



чия умышленной или неосторожной вины (ср. ст. 1139—1140, 1142 Уложения о наказаниях).

При квалификации преступлений принимались во внимание также цели противоправных действий: умышленное повреждение средств телеграфной связи с целью воспрепятствовать отправлению или получению правительственного сообщения каралось более суровыми санкциями в сравнении с аналогичными преступными действиями, совершенными без указанных намерений (см. ст. 1140 и 1144 Уложения о наказаниях).

Нарушение правил телеграфного сообщения по Уставу о наказаниях не предполагало применения более обременительных наказаний за проступки в зависимости от различий правового положения нарушителя. Согласно Уложению о наказаниях совершение преступления должностными лицами телеграфной связи рассматривалось в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность. В соответствии со ст. 1148 Уложения о наказаниях в этом случае применялись самые строгие наказания и в предельных размерах, предусмотренных санкциями ст. 1139—1146.

Соотношение проступков и преступлений, нарушающих правила охраны здоровья подданных, можно представить следующим образом.

Проступки и наказания за них по Уставу о наказаниях	Соответствующие проступкам преступления и наказания за них по Уложению о наказаниях
Нарушение санитарно-противоэпидемических правил (ст. 102) — арест до трех месяцев или штраф в сумме до 300 руб.	Распространение инфекционной болезни лицом, осведомленным о наличии у него заболевания (ст. 854), — тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев; поражение в правах и принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от одного года до трех с половиной лет или каторжные работы на срок от 8 до 10 лет (при тяжких последствиях)
Неисполнение обязанности своевременно доносить о появлении инфекционной болезни (ст. 102 ¹) — штраф до 100 руб.	Недонесение сотрудниками местной полиции вышестоящему начальству о наличии инфекционной болезни (ст. 856) — освобождение от должности или тюремное заключение на срок от восьми месяцев до одного года и четырех месяцев с поражением в правах
Распространение венерической болезни (ст. 103) — арест на срок до двух месяцев или штраф до 200 руб.	Преступление, предусмотренное ст. 854 (см. первую строку)

Проступки и наказания за них по Уставу о наказаниях	Соответствующие проступкам преступления и наказания за них по Уложению о наказаниях
Продажа ядовитых или сильнодействующих веществ без специального разрешения (ст. 104 ¹ — если деяние не привело к смерти пострадавшего) — тюремное заключение на срок от двух до восьми месяцев или арест на срок до трех месяцев либо штраф до 300 руб. с конфискацией указанных веществ	Причинение смерти пострадавшему — штраф до 300 руб. и тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев (ст. 869)
Нарушение правил погребения (ст. 107—109) — арест до 15 дней или штраф до 100 руб.	Нарушение священником правил погребения — исправительное наказание по распоряжению вышестоящего духовного начальства (ст. 859). Погребение без судебно-медицинской экспертизы — наказание, предусмотренное пособникам или укрывателям преступления (ст. 121, 124 и 860 — при наличии тяжких последствий)

Органы исполнительной власти были также вправе определять особые меры ответственности за нарушения эпидемиологических правил, не предусмотренные Уставом о наказаниях или Уложением о наказаниях (см. ст. 858 Уложения).

Непосредственное применение уголовных наказаний за совершение деяний, предусмотренных Уставом о наказаниях при наличии тяжких последствий (прямая корреляция), предусмотрено ст. 869, 893 Уложения о наказаниях и др. Относительное соотношение преступлений и проступков может быть установлено при толковании соответствующих норм Устава о наказаниях и Уложения о наказаниях (косвенная корреляция). Например, правонарушения, предусмотренные ст. 106 и 106¹ Устава, сопоставимы с преступлениями, предусмотренными ст. 892—900 Уложения (нарушение правил приготовления и отпуска лекарств).

Наряду с мерами ответственности, предусмотренными за нарушение Врачебного устава 1857 г., Уставом и Уложением были определены наказания за распространение эпизоотии, нарушение экологических и иных специальных правил (погребения, оборота сильнодействующих средств и ядовитых веществ и т.п.).

К рассматриваемой группе проступков Устав о наказаниях относил также нарушение правил торговли продовольственными товарами (ст. 115, 115¹—115⁸, 116). Уложению о наказаниях был свойствен детальный порядок систематизации норм:



преступления, нарушающие порядок торговли продовольственными товарами, были выделены в специальную гл. 2 разд. VIII (ст. 901—921¹), остальные правонарушения были отнесены к преступлениям, нарушающим правила охраны здоровья (ст. 831—900). В отличие от Уложения о наказаниях, Уставом о наказаниях обе разновидности правонарушений были отнесены к проступкам «против народного здравия». И тот и другой рассматриваемые кодифицированные акты определяли повторяемость однородных правонарушений как признак, отягчающий ответственность: были предусмотрены более суровые наказания за многие проступки и преступления в зависимости от первичного совершения или рецидивов (см. ст. 892, 894—895, 898 Уложения, ст. 104², 106¹, 115⁴ Устава).

Вместе с тем повторяемость правонарушений определялась Уставом о наказаниях в качестве обстоятельства, отграничивающего преступление от проступка: согласно ст. 104² и 106¹ Устава лица, избалованные в данном проступке в третий раз, подлежали наказанию «по приговорам общих мест», т.е. в соответствии с Уложением о наказаниях.

Проступки, посягающие на личную безопасность, также выделялись в отдельную группу.

В качестве критерия соотношения преступлений и проступков рассматривались следствия причинения физического вреда пострадавшему. Особенности морального вреда или размер имущественного ущерба принимались во внимание мировым судом при определении наказания, однако указанные общественно опасные последствия правонарушения не означали наличия признаков преступления. О случаях прямой корреляции проступков и преступлений свидетельствуют следующие данные.

Проступок и наказание по Уставу о наказаниях	Критерий отграничения проступков от преступлений	Преступление и наказание по Уложению о наказаниях
Хранение, ношение оружия, а также стрельба из огнестрельного или иного оружия (ст. 117) — штраф до 20 руб. с конфискацией оружия	Причинение смерти	Неосторожное убийство вследствие совершения противоправных действий (ст. 146 ⁶) — тюремное заключение на срок от двух до четырех месяцев, а также церковное покаяние (для христиан)



Проступок и наказание по Уставу о наказаниях	Критерий отграничения проступков от преступлений	Преступление и наказание по Уложению о наказаниях
Проступки, предусмотренные статьями 118 ¹ , 119, а также 121—127, — арест на срок до одного месяца или штраф до 100 руб. (в случаях тяжких последствий нанесения увечий, ран и других повреждений здоровью)	Причинение смерти по неосторожности	Неосторожное убийство (ст. 146 ⁶) — то же, что и в графе выше

В указанных выше случаях умышленное (в форме косвенного умысла) или неосторожное совершение проступка, следствием которого явилась смерть человека, квалифицировалось как убийство по неосторожности. Таким образом, независимо от формы вины проступку всегда соответствовало неосторожное преступление.

Следует обратить внимание и на следующую особенность Устава о наказаниях: в качестве проступка рассматривалось любое неосторожное деяние, в том числе и 10 составов рассматриваемой главы, приведшее к причинению телесных повреждений. Нарушитель подлежал ответственности и за действия, не указанные в Уставе, но причинившие телесный вред. Таким образом, при определении противоправного деяния мировой суд руководствовался не только формальными юридическими критериями (наличием в Уставе данного проступка), но и объективными общественно опасными последствиями (причинение телесного вреда по неосторожности).

К проступкам, посягающим на личную безопасность, относились также деяния, непосредственно не определенные Уставом о наказаниях и не причинившие вред. Общественно опасные последствия проявлялись в гипотетической возможности причинения вреда: в соответствии со ст. 118 Устава к проступкам относились также и не предусмотренные законом нарушения правил использования взрывоопасных веществ, «относительно которых виновный должен был с вероятностью предвидеть имеющую произойти от неосторожности или от беспечности опасность».

Превентивные нормы представляли собой основную разновидность рассматриваемых предписаний: наиболее суровые-



санкции налагались за нарушения правил хранения и использования взрывоопасных веществ, эксплуатации пожароопасных предметов (ст. 118, 118¹—118³) и иного имущества, использование которого сопряжено с возможным причинением вреда (например, нарушение правил содержания диких зверей — ст. 120 Устава о наказаниях).

Санкции, налагаемые за проступки, причинившие телесные повреждения, составляли треть максимального срока лишения свободы и третью часть размера штрафа (см. ст. 128 Устава о наказаниях) в сравнении с наказаниями за проступки, которые могли привести к причинению физического вреда (см. вышеуказанные статьи Устава).

Для правонарушений, посягающих на общественный порядок, характерно физическое или моральное принуждение либо угроза принудительных действий (гл. XI Устава о наказаниях).

Особенность проступков этой группы — в особом объекте посягательства, представляющем собой общеупотребительные моральные правила, охраняемые законом. К данным проступкам относилось оскорбление действием либо выраженное в иной форме (устной или письменной). При этом производство в мировом суде допускалось при наличии жалобы потерпевшего, но оно исключалось при наличии взаимных оскорбительных действий, когда невозможно определить нарушителя и потерпевшего и выявлены признаки группового проступка (п. 1 ст. 138 Устава о наказаниях).

Наказание в виде максимальных сроков ареста применялось за умышленные деяния независимо от формы оскорбительных действий. В отличие от Устава о наказаниях, Уложением о наказаниях были предусмотрены три разновидности оскорблений:

- сопряженные с физическим или моральным воздействием, а также обманом потерпевшего («преступления против чести и целомудрия женщин» — ст. 1523—1532 Уложения);
- «непосредственные личные оскорбления» — действия, вследствие которых были причинены телесные повреждения либо нанесен моральный вред родителям или родственникам;
- клевета (распространение в любой форме ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица — ст. 1535—1539 Уложения).



О квалификации признаков оскорбления в соответствии с Уставом о наказаниях можно судить по материалам уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената. Выделялись две разновидности оскорбительных проступков — пассивные («оскорбление на словах») и активные («оскорбление действием»). Целью пассивного оскорбления является унижение достоинства пострадавшего, причем в зависимости от контекста устного оскорбления к нему могут относиться и нейтральные словосочетания. Так, выражение «вы хуже всякой мещанки», по мнению Правительствующего Сената, может быть признано мировым судом оскорбительным, если оно было высказано для умаления чести пострадавшей. В данном случае слово «всякая» свидетельствует о наличии умысла нарушителя совершить проступок. При отсутствии умышленной вины квалификация оскорбления невозможна: «произнесение оскорбительных слов в шутку, без намерения выказать презрение к личности, не считается оскорблением». При определении признаков оскорбления, совершенного в «публичном (т.е. общественном. — *Прим. авт.*) месте», согласно ст. 131 Устава о наказаниях на имеет значения факт присутствия людей, важно установить отсутствие препятствий для их возможного появления. Признаком «публичного места» является его назначение: «место, не будучи публичным по существу, обращается в место публичное вследствие определенного назначения». Под такими местами понимались церкви, театры, гостиницы и т.п. Место пребывания или место жительства граждан могут стать «публичным местом» при стечении обстоятельств, например в случаях проведения концерта или представления на частной квартире.

Активное оскорбление (ст. 133 Устава о наказаниях) выражается в физических действиях, посягающих на телесную неприкосновенность лица. При этом цель противоправных действий совпадает с направленностью устного оскорбления.

Под клеветой (ст. 136 Устава о наказаниях) в решениях Правительствующего Сената подразумевалась ложь, посягающая на честь и доброе имя человека: клеветническое измышление всегда ложно. Под клеветой в действующем праве понимаются также заведомо ложные сведения, подрывающие репутацию лица.

Очевидно, что «оскорбление» по русскому праву несовместимо с восприятием этого понятия в действующем законода-



тельстве. Согласно Уложению о наказаниях к оскорбительным действиям относилась обширная группа преступлений и проступков, среди них — изнасилование, хулиганство, клевета и др.

Оскорбления чести по Уставу отчасти совпадают лишь с двумя видами оскорбительных действий, определенных Уложением о наказаниях.

Оскорбительные действия по Уставу	Преступление и соответствующее наказание по Уложению о наказаниях
Умышленное оскорбление родственника по восходящей линии в устной или письменной форме (ст. 132) — арест до трех месяцев	Оскорбление отца, матери или иного родственника по восходящей линии (ст. 1534) — принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от одного года до полутора лет
Клевета в устной или письменной форме (ст. 136) — арест на срок до трех месяцев	Клеветнические действия в отношении представителя власти или членов его семьи (ст. 1535) — тюремное заключение на срок от двух до восьми месяцев

Уставом о наказаниях было предусмотрено разграничение оскорбительных действий и проступков, выражающихся в угрозах и насилии. Особенность угрозы (ст. 139—142² Устава) — в наличии предваряющих проступок действий, которые выражаются в устном или письменном предупреждении нарушителя совершить насильственные действия, посягающие на личную неприкосновенность.

Различие проступков и преступлений находится в зависимости от цели действий нарушителя, а также от особенности причиненного вреда; наличие корыстной или иной преступной цели свидетельствует о преступном умысле. Понятие «иные преступные цели» не раскрывалось в Уставе о наказаниях, а согласно Уложению о наказаниях (ст. 1545) к ним относились требования преступника совершить действия, наносящие моральный вред или имущественный ущерб угрожаемому, например требования отказаться от законного права. Угроза, сопровождаемая причинением телесных повреждений, рассматривалась как преступление. За угрозу, сопряженную с корыстными и иными преступными действиями, предусматривалось наказание в виде каторжных работ на срок от четырех до шести лет (при наличииотягчающих признаков — ср. ст. 139—142 Устава о наказаниях и ст. 1545 Уложения о наказаниях).



Проступки, посягающие на семейные права, были определены ст. 143—144¹ Устава о наказаниях. В основном правонарушения такого рода рассматривались в качестве преступлений (см. ст. 1549—1560 Уложения о наказаниях), о чем свидетельствует следующее.

Проступок и наказание за него	Соответствующее проступку преступление и наказание за него
Оставление ребенка в беспомощном состоянии (ст. 144) — арест до трех месяцев	Оставление ребенка в беспомощном состоянии в местах, где нельзя ожидать, что он будет найден (ст. 1513), — принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от четырех до пяти лет

Разграничение приведенного в таблице правонарушения на преступление и проступок было возможно при наличии субъективных (возраст ребенка) и объективных (особенности места совершения правонарушения) критериев. В Уложении о наказаниях рассматриваемые правонарушения содержались в двух главах — «Преступления, посягающие на семейные права» и «О произвольном оставлении человека в опасности и неоказании помощи погибающему» (ст. 1513—1522).

Устав о наказаниях объединял указанные правонарушения в группу проступков, посягающих на семейные права.

Проступки, посягающие на собственность, представляли собой наиболее многочисленную группу правонарушений, производство по которым было отнесено к ведению мирового суда (всего 55 составов, гл. XIII Устава о наказаниях).

О соотношении проступков и преступлений при тайном похищении чужого движимого имущества свидетельствуют следующие данные.

Проступок, предусмотренный Уставом о наказаниях, и наказание за него	Преступления и наказания по Уложению о наказаниях
Кража предмета стоимостью до 300 руб. (ст. 169) — тюремное заключение на срок от трех до шести месяцев	Совершение проступков, указанных в статьях 169—172, дворянами, священнослужителями, монашескими и почетными гражданами (ст. 1656) — поражение в правах и наказание, предусмотренное Уставом о наказаниях



Проступок, предусмотренный Уставом о наказаниях, и наказание за него	Преступления и наказания по Уложению о наказаниях
Кража при отягчающих обстоятельствах (ст. 170 и 170 ¹) — тюремное заключение на срок от шести месяцев до полутора лет	—
Кража при смягчающих обстоятельствах (ст. 171) — сокращение срока тюремного заключения, предусмотренного в статьях 169, 170, наполовину	—
Покушение на кражу (ст. 172) — сокращение по усмотрению мирового судьи срока тюремного заключения наполовину	—

Дефиниция кражи в Уставе о наказаниях отсутствует, в то же время согласно ст. 1644 Уложения о наказаниях «кражей признается всякое, каким бы то ни было образом, но втайне, без насилия, угроз и вообще без принадлежащих к свойству разбоя или грабежа обстоятельств, похищение чужих вещей, денег или иного движимого имущества».

Прямая корреляция рассматриваемого правонарушения предусмотрена ст. 1656 Уложения о наказаниях. При квалификации преступления или проступка прежде всего учитывалось материальное выражение кражи. При этом квалификация проступка была возможна, если стоимость похищенного имущества не превышала 300 руб. Принимая во внимание сравнительно высокую покупательную способность русского рубля до 1917 г., очевидно, что материальный признак кражи как проступка по Уставу о наказаниях несопоставим со стоимостным выражением кражи в действующем КоАП правонарушений (согласно ст. 7.27 хищение признается мелким, если стоимость похищенного не превышает одного минимального размера оплаты труда).

При корреляции преступлений и проступков в случае кражи принимались во внимание также объективные критерии правонарушения: принадлежность нарушителя к привилегированным сословиям рассматривалась в качестве отягчающего обстоятельства, санкции за совершенное преступление в этом случае определялись ст. 169—172 Устава о наказаниях (в зависимости от объективной стороны проступка) и ст. 1656 Уложения о наказаниях. Учет особенностей санкций, налагаемых за проступок и преступление при определении уголовного наказания, был



свойствен дореволюционному российскому праву, а действующими КоАП и Уголовным кодексом не предусмотрен.

Уставом о наказаниях устанавливались особые условия квалификации обстоятельств, смягчающих или отягчающих наказание, отличные от перечня таких обстоятельств, предусмотренного ст. 13, 14, 14¹, 15. При определении наказания мировой суд руководствовался различными правовыми критериями в зависимости от вида проступка. Например, в случае кражи наряду с обстоятельствами, отягчающими и смягчающими вину, предусмотренными ст. 13—14 Устава о наказаниях, одновременно применялись и особые правовые критерии определения указанных обстоятельств в соответствии со ст. 170, 170¹, 171 и 172 Устава. Как правило, рассматриваемые признаки не совпадают: к обстоятельствам, увеличивающим вину, согласно ст. 14, 14¹ и 16 Устава о наказаниях относились в основном субъективные признаки: наличие умысла, противодействие нарушителя производству по делу, совершение проступка по предварительномуговору и т.п. Квалификация отягчающих ответственность признаков по ст. 170 Устава о наказаниях основана главным образом на объективных критериях, среди них: совершение проступка в церкви, часовне, молитвенном доме, в органах государственной власти («в присутственных местах»), в общественном месте, в определенное время суток и т.п. При этом учитывались не только объективные юридические критерии, но и аморальность проступка. Так, к отягчающим признакам относились осознанное причинение более значимого вреда («когда украдено [имущество], необходимое для пропитания тому, кому оно принадлежало, и виновному это было известно») либо иные действия, несовместимые с общественной нравственностью (кража, совершенная лицами, проживающими у пострадавшего, совершение кражи содержателями гостиниц и т.п.).

Уставом были предусмотрены также дополнительные признаки, отягчающие наказание, — имеются в виду различные виды краж со взломом (п. 1—3 ст. 170¹ Устава о наказаниях). Только при этих обстоятельствах тюремное заключение могло быть назначено мировым судом в максимальном размере — до полутора лет. Прямая корреляция проступка и преступления предусмотрена также и ст. 170¹ Устава о наказаниях, однако отграничить проступок от преступления крайне сложно, поскольку объективная сторона правонарушения совпадает полностью.



Проступок, предусмотренный п. 1 ст. 170 ¹ Устава о наказаниях	Преступление согласно ст. 1647 Уложения о наказаниях
Совершение кражи посредством взлома преград или запоров, препятствующих доступу во двор, в строение или из одной его части в другую, за исключением случаев, предусмотренных ст. 1647 Уложения о наказаниях	Кража «в обитаемом строении или с его двора, или в находящихся во дворе постройках, посредством взлома, преград, препятствующих доступу во двор, в обитаемое строение или из одной его части в другую»

Дополнительное обстоятельство, смягчающее ответственность при краже, определено п. 3 ст. 171 Устава (незначительная стоимость похищенного имущества — до 50 коп.); характерно, что два других обстоятельства (ст. 171) идентичны указанным в ст. 13 Устава (ср. п. 1, 2 ст. 171 и п. 3, 5 ст. 13). К особенностям ст. 169—172 Устава следует отнести увеличение или сокращение сроков тюремного заключения за кражу в фиксированных размерах: увеличение сроков до одного года (ст. 170) или до полутора лет (ст. 171) приотягчающих обстоятельствах либо сокращение сроков вдвое (ст. 171, 172).

Проступки по Уставу о наказаниях и наказания за них	Преступление и наказание по Уложению о наказаниях
Обмер и обвес при купле-продаже, а равно другие обманы в количестве или качестве товара или в расчете платежа, или при размене денег, когда цена похищенного не превышает 300 руб. (ст. 173—176), — тюремное заключение на срок от одного до трех месяцев либо в случае, предусмотренном ст. 176 ¹ , — от одного до восьми месяцев	Обман и мошенничество, предусмотренные в статьях 173—176 Устава о наказаниях, на сумму свыше 300 руб. (ст. 1666) — принудительные работы в исправительных арестантских отделениях на срок от одного года до полутора лет (при совершении проступка в первый раз), на срок от полутора до двух с половиной лет (при рецидиве) либо на срок от трех с половиной до четырех лет (при совершении проступка в третий раз)
—	Обман и мошенничество, предусмотренные в ст. 173—176 Устава о наказаниях, совершенные дворянами, священнослужителями, монашествующими и почетными гражданами, на сумму не свыше 300 руб. (ст. 1667) — поражение в правах в дополнение к наказаниям, предусмотренным ст. 173—176 Устава

Прямая корреляция проступков и преступлений в Уставе о наказаниях не приведена, предусмотрена она только Уложением о наказаниях (ст. 1666, 1667), в нем же приводится дефиниция мошенничества («всякое, посредством какого-либо обмана учиненное похищение чужих вещей, денег или иного



движимого имущества» — ст. 1665). Как это явствует из определения, под мошенничеством понимается тайное похищение движимого имущества посредством обмана.

Имущественный критерий, разграничивающий преступление и проступок, определен в том же размере, что и в случае кражи: характерно, что сумма похищенного имущества (300 руб.) соответствует максимальному размеру штрафа, налагаемому мировыми судьями.

При исчислении сроков наказания за мошенничество при наличии смягчающих обстоятельств применялись те же правила, что и в случае кражи (ср. ст. 171 и 176 Устава о наказаниях), а именно: срок тюремного заключения сокращался вдвое. К отягчающим вину обстоятельствам относилась принадлежность правонарушителя к привилегированным сословиям. Соответствующие дела в этих случаях изымались из ведения мирового суда и рассматривались в общих судах. При рецидивах проступков (или при причинении ущерба в размере свыше 300 руб.) указанное правило применялось и к лицам других сословий.

Наиболее суровое наказание было предусмотрено за мошенничество, совершенное при исполнении договора имущественного срока: тюремное заключение на срок до одного года и четырех месяцев. По усмотрению суда могло быть назначено и дополнительное взыскание в виде штрафа, максимальный размер которого соответствовал предельной сумме денежного взыскания, налагаемого мировыми судьями.

В случае мошенничества применялся и особый критерий исчисления наказания — в сумме, кратной стоимости имущественного ущерба. Однако это условие применялось редко (лишь в трех из 18 разновидностей мошенничества, предусмотренных Уставом о наказаниях).

Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, были предусмотрены лишь отдельные виды правонарушений, определенных Уложением о наказаниях уголовных и исправительных. В частности, из ведения мировой юстиции изымались дела о государственных преступлениях, убийстве, самоубийстве, семейных делах и многие другие.

Корреляция наказаний по Уставу о наказаниях и по Уложению о наказаниях свидетельствует о фактическом разграничении проступков и преступлений: отождествление этих разновидностей правонарушения (см. ст. 1 Уложения) имело место



далеко не всегда — в четырех из 11 разделов Особенной части Уложения о наказаниях содержатся только составы преступлений, тогда как в остальных разделах одновременно определены составы как преступлений, так и проступков.

Наказания по Уставу о наказаниях назначались за совершение проступков, понятие «преступление» данным законодательным актом не предусмотрено (в некоторых случаях в Общей части упоминается о преступных деяниях). Таким образом, очевидно, что единственным критерием различия правонарушения по Уставу о наказаниях и Уложению о наказаниях является степень общественной опасности проступков и преступлений.



Административное правонарушение и административная ответственность

4.1. Понятие

административного правонарушения

Административным правонарушением (проступком) признается посягающее на публичные интересы, частную, государственную, муниципальную и иные виды собственности, права и свободы граждан противоправное, виновное деяние лица, за которое федеральным законом предусмотрена административная ответственность.

Противоправность деяния представляет собой основной критерий административного проступка, его вторичным, производным от указанного, правовым критерием является оценка последствий правонарушения. Квалификация проступка осуществляется независимо от вредоносности деяния, однако в случаях, предусмотренных Особенной частью КоАП, квалификация правонарушения возможна только при причинении имущественного ущерба, морального или физического (телесного) вреда либо репутационного вреда юридическому лицу.



Противоправное бездействие заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении физическим лицом субъективных обязанностей, а также публичных или частноправовых полномочий (применительно к должностным лицам). Для несоблюдения должностным лицом сроков осуществления процессуальных действий, установленных КоАП (т.е. при просрочке их исполнения), характерно именно противоправное бездействие. КоАП определены частноправовые и общегосударственные интересы, защита которых обеспечивается применением санкций к нарушителям: законодатель определяет меры должного поведения граждан, побуждая их к правомерным действиям.

Многие административные проступки коррелируются с преступлениями, например ст. 20.1 КоАП (мелкое хулиганство) и ст. 213 УК (хулиганство), ст. 7.27 КоАП (мелкое хищение) и ч. 1 ст. 158 УК (кража), ч. 1 ст. 14.12 КоАП (фиктивное банкротство) и ст. 197 УК (фиктивное банкротство). В указанных случаях выявляются признаки прямой корреляции, когда проступкам, указанным в диспозиции правовой нормы КоАП, соответствуют терминологически идентичные наименования преступлений. Квалификация проступков и преступлений обусловлена особенностями общественно опасных последствий деяния — причинением имущественного ущерба, физического (телесного), морального или репутационного вреда.

Косвенная корреляция проступков и преступлений выявляется значительно чаще. Поскольку установить понятийное соответствие проступка и преступления невозможно, в этих случаях необходимо толковать правовую норму и фиксировать общественно опасные последствия противоправного деяния¹.

Таким образом, по смыслу ч. 3 ст. 2.1 КоАП при квалификации правонарушения могут быть выявлены признаки административного правонарушения (проступка) или уголовно наказуемого деяния².

¹ Например, при квалификации административных правонарушений в области природопользования, упомянутых в гл. 8 КоАП, могут быть выявлены признаки экологических преступлений, определенных гл. 26 УК РФ.

² Категории «проступок» и «преступление» различались и в законодательстве Российской империи. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (1845), устанавливая в ст. 1 тождество правонарушений, относимых к «преступлениям или проступкам», фактически различало эти понятия. Так, посягательства на жизнь и здоровье, упомянутые в разд. X Уложения, рассматривались в качестве преступлений, но не проступков. Другой коди-



Общественная опасность — основной признак административного правонарушения, отграничивающий проступок от преступления.

Важнейшим признаком административного правонарушения является противоправность — общественно опасное деяние посягает на правоохраняемые публичные интересы, права и свободы граждан.

Обобщая сказанное, можно выделить следующие общие особенности, присущие административным санкциям и уголовным наказаниям:

- уголовные наказания, так же как и большинство видов административных наказаний, назначаются только по решению суда;
- исполнение административных и уголовных наказаний обеспечивается мерами морального и физического принуждения;
- применение административных и уголовных наказаний влечет за собой ограничение прав и свобод правонарушителя вплоть до их полного (временного или бессрочного) прекращения.

Согласно КоАП применение административных наказаний в виде возмездного изъятия или конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, означает утрату нарушителем всех правомочий собственника применительно к изъятной (конфискованной) вещи. Применение остальных административных наказаний, предусмотренных Кодексом, влечет за собой временное ограничение конституционных прав и свобод; аналогичны и последствия назначе-

фицированный источник уголовного законодательства Российской империи — Уголовное уложение (1903) — ввело для правового применения категорию «преступное деяние», исключая его тождество с «проступком» в том смысле, как это понималось Уложением о наказаниях. Статьей 3 Уголовного уложения было впервые предусмотрено трехчленное деление преступных деяний в зависимости от их общественно опасных последствий на «тяжкие преступления», «преступления» и «проступки». Под последними понимались правонарушения с максимальной санкцией в виде ареста или денежной пени. К специальному источнику законодательства о проступках относится и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (1863).

Характерно, что дефиниция преступления в действующем УК РФ основана на рецепции опыта российского имперского права: согласно ст. 1 Уголовного уложения «преступным признается деяние, воспрещенное, во время его учинения, законом под страхом наказания». Признаки общественной опасности деяния, запрещенного УК РФ под угрозой наказания, определены в ч. 1 ст. 14.



ния уголовных наказаний в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничения по военной службе, лишения свободы на определенный срок и некоторых других. Общность административных и уголовных наказаний — в особенностях временного лимита: срок ограничения прав и свобод обусловлен приговором суда (в отношении преступлений) либо судебным или административным решением (при совершении проступков).

Вместе с тем бессрочное прекращение прав в соответствии с КоАП распространяется только на имущественные права нарушителя; в отличие от этого назначение уголовных наказаний в виде пожизненного лишения свободы или смертной казни влечет за собой бессрочное прекращение конституционных прав, а также имущественных и личных неимущественных прав, осуществление (защита) которых несовместима с назначенным наказанием. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается только ограничение прав и свобод человека, определенных федеральным законом, однако часть 1 ст. 43 УК предусматривает наряду с этим также и возможность их бессрочного прекращения. Таким образом, УК фактически отождествляет понятия «лишение права» и «бессрочное прекращение прав и свобод».

Квалификация преступления и административного правонарушения (проступка) предполагает наличие *состава правонарушения* — субъективных и объективных элементов, позволяющих установить наличие признаков противоправного деяния или их отсутствие. В последнем случае производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению (ст. 24.5 КоАП).

В структуру состава административного правонарушения входят следующие элементы:

- *объект правонарушения* — общественные отношения, на которые посягает деяние (виды правоохраняемых общественных отношений указаны в заголовках глав Особенной части КоАП: например, административное правонарушение посягает на общественные отношения в сферах охраны собственности (гл. 7), здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности (гл. 6), порядка управления (гл. 19), общественного порядка и общественной безопасности (гл. 20);



- *объективная сторона правонарушения* — конкретная разновидность противоправного деяния (действия или бездействия), наносящего вред или ущерб правам граждан или общегосударственным (публично-правовым) интересам, охраняемым КоАП (признаки объективной стороны проступка обычно указываются в диспозиции правовой нормы);
- *субъект правонарушения* — вменяемое физическое лицо, достигшее к моменту правонарушения 16-летнего возраста, а также юридическое лицо. КоАП установлены различия юрисдикционного статуса следующих физических лиц:
 - несовершеннолетних граждан (ср. ч. 1, 2 ст. 2.3 КоАП);
 - должностных лиц (ст. 2.4 КоАП);
 - индивидуальных предпринимателей (прим. к ст. 2.4 КоАП)¹;
 - граждан (т.е. физических лиц, не наделенных правомочиями должностных лиц публичного или частного права, а также не осуществляющих предпринимательскую деятельность);
 - физических лиц правоохранительной и военной службы (ср. ч. 1, 2 ст. 2.5 КоАП). В зависимости от существа деликтного отношения на таких лиц распространяется иммунитет от административной ответственности либо они несут ответственность на общих основаниях;
 - публичных должностных лиц, наделенных иммунитетом от административной ответственности (ч. 2 ст. 1.4 КоАП);
 - иностранных физических лиц, подлежащих административной ответственности наряду с отечественными физическими лицами либо наделенных иммунитетом от административной юрисдикции (соответственно ч. 1 и ч. 3 ст. 2.6 КоАП).

Особый юрисдикционный статус указанных физических лиц означает применение к ним норм об административной

¹ В зависимости от существа деликтного правоотношения индивидуальные предприниматели несут ответственность на общих основаниях с должностными лицами в качестве самостоятельных субъектов (при совершении некоторых правонарушений, предусмотренных гл. 5, 6, 8—11, 13, 14, 18—20 КоАП) либо в качестве юридических лиц (см. примечание к ст. 7.34, 16.1, 18.1 КоАП).



ответственности в случаях и порядке, установленных КоАП. Так, несовершеннолетние граждане и лица, наделенные особыми публичными полномочиями, могут быть освобождены от административной ответственности с применением к ним иных мер публичного воздействия, а в отношении лиц, на которых распространяется иммунитет от административной юрисдикции, публичные санкции вообще не применяются.

Права и обязанности лиц, наделенных должностными полномочиями в юрисдикционной деятельности, устанавливаются в соответствии с КоАП. Должностные лица в КоАП выступают в качестве субъектов правоохранительной деятельности, и в этом случае к их исключительному ведению отнесены функции возбуждения дела об административном правонарушении, его рассмотрения и исполнения постановления о назначении административного наказания. Статус должностных лиц — субъектов административного правонарушения в общей форме определен ст. 2.4 КоАП. Как правило, федеральное законодательство устанавливает статус должностных лиц применительно к существу регулируемых отношений. Например, в ст. 2.4 КоАП установлен статус должностных лиц — нарушителей, именно в этом контексте и следует воспринимать дефиницию, определенную примечанием к рассматриваемой статье, несмотря на наличие указания об универсальности определения должностного лица¹;

- *субъективная сторона административного правонарушения* характеризует психоэмоциональное отношение физического лица к деянию и предполагает выявление признаков вины в форме умысла или неосторожности. КоАП исключает объективное вменение — административную ответственность за невиновное причинение вреда.

Применительно к деянию юридического лица вина квалифицируется только при наличии объективных и субъективных критериев деяния.

¹ Об этом свидетельствуют начальные слова рассматриваемой дефиниции, а именно: «Под должностным лицом в настоящем Кодексе следует понимать...», однако, как это явствует из завершающей части пространного текста, определение распространяется только на должностных лиц — нарушителей и не предназначено для установления статуса должностных лиц, осуществляющих правоохранительную процессуальную деятельность в соответствии с административными процедурами, установленными разд. III КоАП.



Понятие правонарушения в федеральных законах существенно отличается от дефиниции административного правонарушения (проступка), определенной ч. 1 ст. 2.1 КоАП: прежде всего это касается кодифицированных актов, устанавливающих административные санкции либо предусматривающих применение административных наказаний согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лицу, совершившему бюджетное правонарушение (ст. 289—306 БК), применяется административное наказание в виде *штрафа, налагаемого в соответствии с КоАП*, а также одной или нескольких дополнительных санкций, определенных ст. 282 БК. Нарушение бюджетного законодательства может повлечь за собой в зависимости от общественно опасных последствий деяния применение имущественных санкций, а также уголовного наказания: корреляция проступков и преступлений предусмотрена ст. 289, 293, 296, 303 БК.

Правом применения санкций согласно БК обладают руководители органов Федерального казначейства и их заместители, к их ведению, в частности, отнесено составление протоколов, являющихся основанием для наложения административных штрафов (п. 2 ст. 284). Наказания, налагаемые в соответствии с БК, исчисляются в размере сумм имущественных санкций, соразмерных причиненному ущербу¹.

К особенностям наказаний, применяемых за нарушение бюджетного законодательства, относится возможность одновременного применения имущественных и превентивных санкций в виде предупреждения о ненадлежащем исполнении бюджетного законодательства, а также, при наличии состава преступления, уголовных наказаний (см. ст. 296, 299, 300, 302 БК). Таким образом, в деяниях, предусмотренных указанными предписаниями БК, могут быть установлены признаки административных правонарушений, предусмотренных КоАП и БК, а также преступлений.

В гражданском праве критерий виновности учитывается не всегда. В основном это свойственно обязательственно-правовым отношениям: лицо, не исполнившее обязательство

¹ Размер компенсации, выплачиваемой получателем бюджетных средств при их неперечислении либо несвоевременном перечислении получателю, соответствует размеру недофинансирования.



либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность и при отсутствии вины, если основания ответственности установлены федеральным законом или договором (ч. 1 п. 1 ст. 401 ГК). Юридические критерии гражданско-правовой ответственности могут быть установлены не только федеральным законом, принятым *ad hoc* (этот метод регламентации применяется главным образом в публичном законодательстве), но и договором, который в этом случае представляет особую разновидность правоустанавливающего акта.

В отличие от УК и КоАП квалификация виновности деяния при применении гражданско-правовых санкций может быть обусловлена ненадлежащим исполнением обязательства (п. 1 ст. 401 ГК). В отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в некоторых случаях принимается во внимание вина обеих сторон правоотношения (п. 1 ст. 404 ГК).

4.2. Возрастные критерии административной ответственности

Согласно ч. 1 ст. 2.3 КоАП административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет.

К несовершеннолетним относятся лица, не достигшие возраста 18 лет — возраст, с которым связано наступление совершеннолетия. Однако субъектами административного правонарушения, согласно КоАП, могут быть только несовершеннолетние граждане, достигшие к моменту совершения проступка 16-летнего возраста. В отличие от КоАП уголовной ответственности за совершение преступлений, указанных в ч. 2 ст. 20 УК, подлежат несовершеннолетние, достигшие ко времени совершения преступления 14-летнего возраста.

Применение комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав мер воздействия (административных санкций) в соответствии с ч. 2 ст. 2.3 КоАП обусловлено наличием у правонарушителя гражданской дееспособности. Несовершеннолетние в возрасте от 16 до 18 лет обладают ограниченной гражданской дееспособностью — в полном объеме она, как правило, возникает с наступлением совершеннолетия. Несовершеннолетние совершают сделки с письменного согласия своих законных



представителей — родителей, усыновителей или попечителя, а в некоторых случаях — и без такого согласия (п. 2 ст. 26 ГК).

Применение имущественных административных санкций связано с наличием у несовершеннолетнего самостоятельного заработка, однако по смыслу п. 2 ст. 26 ГК несовершеннолетний вправе самостоятельно распоряжаться всеми своими доходами, в частности стипендией, а не только заработком. Таким образом, к несовершеннолетнему правонарушителю, получающему стипендию, также могут быть применены административные санкции имущественного характера.

Согласно п. 3 ст. 26 ГК несовершеннолетние несут гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный имуществу гражданина или юридического лица, на общих основаниях с лицами, наделенными гражданской дееспособностью в полном объеме.

Наряду с имущественными санкциями комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вправе применять меры превентивного воздействия¹.

Действующее законодательство содержит различные возрастные критерии наступления юридической ответственности. Возраст наступления юридической ответственности определяется Налоговым кодексом так же, как и КоАП. Согласно п. 2 ст. 107 НК физическое лицо может быть привлечено к налоговой ответственности с 16-летнего возраста.

КоАП предусмотрены следующие обстоятельства, обуславливающие наступление административной ответственности и возможность применения санкций: момент совершения проступка (ч. 1 ст. 2.3), день совершения административного правонарушения либо, при дпящемся проступке, — день его обнаружения (ч. 1, 2 ст. 4.5).

При определении момента совершения административного правонарушения необходимо установить признаки

¹ Применение мер воздействия в виде направления несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого и закрытого типа органов здравоохранения предусмотрено Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Правовыми основаниями направления несовершеннолетнего в специальные учебно-воспитательные учреждения открытого типа являются: постановление комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, заключение психолого-медико-педагогической комиссии, а также согласие несовершеннолетних, их родителей или законных представителей.



законченного проступка. Подтверждением того, что правонарушение закончено, является наличие его состава. Момент совершения проступка обусловлен временными параметрами, позволяющими установить факт деяния. Можно констатировать тождество понятия «время совершения противоправного действия (бездействия)» (ст. 2.8 КоАП) и «момент совершения административного правонарушения» (ч. 1 ст. 2.3 КоАП). Момент совершения длящегося административного проступка — деяния, непрерывно осуществляемого в течение продолжительного времени, — связан с его обнаружением независимо от того, когда было начато противоправное действие (бездействие).

Возрастные критерии, указанные в ст. 2.3 КоАП, учитываются только при назначении административных наказаний в случае совершения проступка физическим лицом, однако в некоторых случаях они принимаются во внимание в процессе применения административных санкций к юридическим лицам: при совершении налоговых правонарушений установление вины юридического лица связано с выявлением признаков умысла или неосторожности в деянии его должностных лиц. Должностное лицо может быть субъектом налогового правонарушения при достижении гражданской дееспособности, т.е. с 18-летнего возраста, а не с 16 лет, как это предусмотрено ч. 1 ст. 2.3 КоАП.

При совершении проступков может быть установлена причинно-следственная связь между правонарушением юридического лица и проступком его должностных лиц; привлечение юридического лица к административной ответственности в указанных случаях не освобождает его должностных лиц при наличии соответствующих оснований от применения административных санкций (см. ч. 3 ст. 2.1 КоАП, п. 4 ст. 108 НК). При этом используются указанные выше возрастные критерии привлечения к административной ответственности, однако применение к лицу административных санкций обусловлено не только достижением возраста гражданской правоспособности, но и наделением физического лица должностными полномочиями.

При производстве по делам об административных правонарушениях публичные органы и их должностные лица должны принимать во внимание общественную опасность проступка, например вред или ущерб, причиненный в результате его



совершения, а также наличие обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за административное правонарушение. В частности, совершение административного проступка несовершеннолетним всегда рассматривается в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность.

При вменении ответственности несовершеннолетним должны учитываться субъективные особенности нарушителя, в первую очередь свидетельствующие об оценке им содеянного, в частности критичное отношение к совершенному проступку, раскаяние нарушителя и другие особенности, характеризующие гуманитарные качества гражданина либо, напротив, определяющие его асоциальные наклонности.

Выявление личностных особенностей несовершеннолетнего нарушителя в процессе административного производства не означает нарушения принципа равенства граждан перед законом, определенного ч. 1 ст. 19 Конституции РФ и ст. 1.4 КоАП: несовершеннолетний будет нести ответственность в соответствии с правилами, предусмотренными ч. 2 ст. 2.3 КоАП, при этом к нему могут быть применены административные наказания либо меры воздействия. Равенство всех граждан перед законом означает неотвратимость административной ответственности: санкции, определенные законом, будут применены — при этом публичный орган или его должностное лицо вправе избрать должную меру наказания с учетом субъективных (личностных) качеств нарушителя.

4.3. Административная ответственность должностных лиц

Дефиниция должностного лица, установленная ст. 2.4 КоАП, базируется на синтезе двух определений, установленных соответственно в ст. 201 и 285 УК: лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, и должностного лица.

Таким образом, в отличие от УК, в КоАП дано единое обобщающее понятие должностного лица. Тем самым предпринята попытка устранить логическое несоответствие статуса должностного лица в сферах частного и публичного права.

Административная ответственность должностных лиц возможна только в случае неисполнения либо ненадлежащего



исполнения ими возложенных на них служебных обязанностей.

Административная ответственность за проступки должностных лиц предусмотрена также отдельными федеральными законами, например, в ст. 289—306 БК, определяющих виды правонарушений бюджетного законодательства, понятие «должностное лицо» не упоминается, однако правонарушителями в указанных случаях являются лица, наделенные государственно-властными полномочиями, руководители хозяйственных и муниципальных органов и иные лица, осуществляющие функции должностных лиц в том смысле, как это предусмотрено дефиницией должностного лица, содержащейся в прим. 1 к ст. 285 УК. К правонарушителям — должностным лицам, как правило, относятся государственные и муниципальные должностные лица. Санкции за налоговые правонарушения чаще применяются к должностным лицам коммерческих организаций. Санкции, определенные БК и НК, в отличие от КоАП, не предусматривают дифференциации наказаний, совершенных должностными лицами и лицами, не наделенными правомочием должностного лица: так, при выявлении обстоятельств, отягчающих ответственность за совершение налогового правонарушения, принимается во внимание лишь повторное совершение указанного проступка лицом, к которому уже были применены налоговые санкции.

Административная ответственность должностных лиц в соответствии с КоАП, как правило, является следствием противоправного бездействия: нарушитель не соблюдает своих должностных обязанностей либо уклоняется от их исполнения, допуская тем самым наступление общественно опасных последствий. В частности, согласно ст. 35 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ должностные лица организаций, принимающих в России иностранных граждан, обеспечивающих их обслуживание или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания (проживания) в России, а также порядка их регистрации, оформления документов на право пребывания или проживания иностранцев в России, их передвижения в пределах Российской Федерации, изменения ими места жительства в России, виновные в нарушении российского законодательства, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством РФ.



Административная ответственность за нарушение должностным лицом организации, принимающей в России иностранного гражданина или лица без гражданства, правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации установлена ч. 1 ст. 18.9 КоАП.

При квалификации преступлений должностных лиц, определенных ст. 285—293 УК, наряду с противоправным бездействием учитываются также и действия должностного лица: в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» под указанными действиями понимаются действия должностного лица, осуществляемые в соответствии с возложенными на него служебными полномочиями; под незаконными действиями должностного лица подразумеваются неправомерные действия, которые не вытекали из его служебных полномочий или совершались вопреки интересам службы, а также действия, содержащие в себе признаки преступления либо иного правонарушения.

В соответствии с указанным постановлением выполнение перечисленных функций по специальному полномочию означает, что лицо исполняет определенные функции, возложенные на него законом (стажеры органов милиции, прокуратуры и др.), нормативным актом, приказом или распоряжением вышестоящего должностного лица либо уполномоченным на то органом или должностным лицом. Такие функции могут осуществляться в течение определенного времени или однократно либо совмещаться с основной работой (народные и присяжные заседатели и др.).

Согласно данному постановлению к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности (например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов РФ, члены Правительства РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, судьи



федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД России и ФСБ России, состоящие на государственной службе аудиторы, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и иных функций, при которых военнослужащие наделяются распорядительными полномочиями).

По смыслу рассматриваемого постановления Пленума Верховного Суда РФ к организационно-распорядительным функциям, осуществляемым постоянно или временно должностным лицом, относятся, например, руководство коллективом, расстановка и подбор кадров, организация труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий.

К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены функции по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами, находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий (принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т.п.).

К лицам, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, относятся также поверенные, представляющие в соответствии с договором интересы государства в органах управления акционерных обществ (хозяйственных товариществ), часть акций (доли, вклады) которых закреплена (находится) в федеральной собственности (см. п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6).

Статус должностного лица, установленный ст. 2.4 КоАП, распространяется на физических лиц, наделенных организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями в юридическом лице независимо от формы собственности и подчиненности, а также на индивидуальных предпринимателей.

Действующее законодательство отождествляет понятия «юридическое лицо» и «организация» (см. п. 1 ст. 48 ГК, а также дефиниции организации, установленные ст. 11 НК, ст. 5 Федерального



закона от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», ст. 2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи», ст. 1 Федерального закона от 19 июля 1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами»). В соответствии с ГК юридическим лицом является организация, наделенная полномочиями, установленными п. 1 ст. 48.

Таким образом, лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в общественных объединениях, не имеющих статуса юридического лица, например лица, осуществляющие указанные функции в религиозных группах, не относятся к должностным лицам и несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП для граждан.

В соответствии с п. 3—6 ч. 1 и ч. 3 ст. 1.3¹ КоАП статус должностных лиц субъектов РФ и муниципальных должностных лиц, наделенных юрисдикционными полномочиями, устанавливается законодательством субъектов РФ об административных правонарушениях.

К должностным лицам, наделенным властными полномочиями в сфере исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование или юрисдикционную деятельность в соответствии с КоАП города Москвы, относятся Мэр Москвы, члены Правительства Москвы, руководители органов исполнительной власти города Москвы и их заместители, а также государственные гражданские служащие города Москвы, к ведению которых отнесены административно-распорядительные полномочия (см. ч. 1 ст. 47 Устава города Москвы (в ред. Закона города Москвы от 22 октября 2008 г. № 48)). Их властные полномочия установлены п. 3 ст. 16.1, ст. 16.2, ч. 3—16 ст. 16.3, ч. 2, п. 1, 3—16 ч. 3, 5 ст. 16.5 КоАП города Москвы.

К должностным лицам внутригородских муниципальных образований, наделенным исполнительно-распорядительными полномочиями, относятся руководитель муниципального образования, руководитель муниципалитета и руководители иных исполнительно-распорядительных муниципальных органов, а также муниципальные служащие. Муниципальные должностные лица наделены ограниченными правоохранными функциями в сфере нормативного правового регулирования, реализуемыми в основном по согласованию с органами законодательной и исполнительной власти города Москвы или при



их непосредственном участии: должностные лица муниципальных представительных и исполнительно-распорядительных органов вправе инициировать процедуру принятия и изменения законов города Москвы об административных правонарушениях в тех случаях, когда они прямо или косвенно затрагивают сферы муниципального ведения (см. п. 20 ст. 4 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56).

Статус частноправовых должностных лиц обусловлен их процессуальными правами и обязанностями как субъектов административных правонарушений. Общественная опасность правонарушений, совершенных частноправовыми должностными лицами, как правило, превышает вред (ущерб), причиняемый правоохраняемым интересам лицом, не наделенным должностными полномочиями, поэтому КоАП устанавливает для должностных лиц более обременительные штрафные санкции в сравнении с иными нарушителями — физическими лицами. Таким образом, юрисдикционная значимость частноправовых должностных лиц обусловлена:

- а) презумпцией значимости причиняемого ими вреда (ущерба);
- б) наделением их дополнительными правами и обязанностями в случаях, специально предусмотренных КоАП;
- в) распространенностью совершаемых ими правонарушений.

Относительно последнего из указанных критериев следует отметить специфику субъектного состава КоАП: почти всегда санкции статей Кодекса устанавливают ответственность для частноправовых должностных лиц, например, публичные должностные лица являются субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.9 (ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления), ч. 1, 2 ст. 14.25 КоАП (нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), ч. 3 ст. 14.32 (заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий), ч. 2 ст. 14.35 (нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества, ст. 19.7.4 КоАП (непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении государственного или муниципального контракта либо о его изменении, исполнении или



расторжении в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестров государственных или муниципальных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов).

Законодательство субъектов РФ устанавливает ответственность публичных лиц только в исключительных случаях, например, в соответствии с КоАП города Москвы административная ответственность только для публичных должностных лиц предусмотрена при совершении проступков, установленных ст. 7.27 (несоблюдение организациями лимитов энергопотребления), ст. 7.29 КоАП города Москвы (нарушение порядка декларирования энергопотребления). Применительно к этим составам к субъектам административных правонарушений относятся также и публичные юридические лица, созданные в организационно-правовой форме государственного учреждения или государственного унитарного предприятия, должностные лица государственных организаций-нарушителей в этих случаях могут быть привлечены к ответственности независимо от квалификации корпоративного правонарушения (см. ч. 3 ст. 2.1 КоАП). Привлечение к ответственности публичных организаций в соответствии с КоАП и КоАП города Москвы возможно только в указанных случаях, при этом КоАП и КоАП города Москвы не предусматривают ответственность государственных или муниципальных органов. Таким образом, общая тенденция федеральных и московских законодателей квалифицировать по преимуществу проступки частноправовых субъектов остается незыблемой. Характерно, что примечанием к ст. 2.4 КоАП установлены квалифицирующие признаки частноправовых и публичных должностных лиц, однако, как было указано выше, последние значительно реже привлекаются к административной ответственности.

Должностные лица подлежат административной ответственности только в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими своих обязанностей (см. абз. 1 ст. 2.4 КоАП). Должностное лицо сохраняет свой юрисдикционный статус применительно к своей профессиональной деятельности, при совершении должностным лицом нарушений общественного порядка (например, мелкого хулиганства или незаконного распития пива и спиртных напитков см., соответ-



ственно, ст. 20.1, 20.20 КоАП) не принимается во внимание должностной статус нарушителя, последний привлекается к ответственности на общих основаниях с другими физическими лицами.

Таким образом, в соответствии со ст. 2.4 КоАП под должностным лицом понимается физическое лицо частного или публичного права, действия (бездействие) которого влекут за собой возникновение, изменение, приостановление или прекращение юридически значимых событий и обстоятельств. Во всяком случае, квалификация статуса должностного лица сопряжена с истолкованием правовой нормы: судья, орган, должностное лицо должен подтвердить или опровергнуть наличие квалифицирующих признаков должностного лица, установленных ст. 2.4 КоАП, применительно к рассматриваемому им делу об административном правонарушении.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено (ст. 2.4 КоАП), допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц.

При определении степени ответственности должностного лица за совершение административного правонарушения, которое явилось результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица, необходимо выяснять, предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного правонарушения.

Поскольку КоАП не предусматривает в указанном случае каких-либо ограничений при назначении административного наказания, судья вправе применить к юридическому и должностному лицу любую меру наказания в пределах санкции соответствующей статьи, в том числе и максимальную, учитывая при этом смягчающие, отягчающие и иные обстоятельства, влияющие на степень ответственности каждого из этих лиц.



4.4. Юрисдикционный статус индивидуальных предпринимателей

Юрисдикционный статус индивидуальных предпринимателей обусловлен политико-правовыми факторами, в зависимости от существа деликтного отношения индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности в качестве:

- должностных лиц, как это и предусмотрено примечанием к ст. 2.4 КоАП (в подавляющем большинстве случаев используется именно этот унифицированный критерий);
- самостоятельных субъектов административных правонарушений, при совершении некоторых проступков, установленных гл. 5, 6, 8—11, 13, 14, 18—20 КоАП. В этом случае унифицированная дефиниция ст. 2.4 КоАП, отождествляющая юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица, не применяется;
- юридических лиц (см. прим. 1 к ст. 7.34, прим. 3 к ст. 9.1, прим. 1 к ст. 16.1, прим. к ст. 18.1 и прим. к ст. 19.5 КоАП), применительно к таким случаям индивидуальные предприниматели несут наиболее обременительные имущественные санкции;
- граждан. Для квалификации правонарушения индивидуального предпринимателя в процессе публичного доказывания необходимо установить причинно-следственную связь факта проступка с коммерческой деятельностью, при отсутствии таких доказательств, т.е. в тех случаях, когда правонарушение не обусловлено коммерческой деятельностью, индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи для граждан¹. Применительно к таким случаям общая дефиниция ст. 2.4 КоАП также не применяется. Имущественные санкции, применяемые к индивидуальным предпринимателям при совершении таких правонарушений, соразмерно ниже в сравнении с другими, рассмотренными выше случаями.

¹ В соответствии с п. 22 постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2, если административное правонарушение не связано с предпринимательской деятельностью, индивидуальный предприниматель несет административную ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП для граждан. О корреляции юрисдикционного статуса индивидуальных предпринимателей применительно к отдельным видам административных правонарушений см. гл. 11.



4.5. Административная ответственность физических лиц военной и правоохранительной службы

В зависимости от существа деликтного отношения к физическому лицу правоохранительной и военной службы применяется иммунитет от административной ответственности либо такие лица привлекаются к ответственности на общих основаниях.

При совершении отдельных правонарушений, предусмотренных гл. 5, 11, 17, 18, 19 и 20 КоАП (конкретные составы таких правонарушений указаны в ч. 2 ст. 2.5), а также при совершении экологических правонарушений (см. гл. 8), нарушений правил дорожного движения (гл. 12), финансовых правонарушений (гл. 15) и при нарушении таможенных правил (гл. 16) физические лица правоохранительной и военной службы привлекаются к ответственности на общих основаниях. Если правонарушение обусловлено фактом служебной деятельности, лица правоохранительной и военной службы несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц. В тех случаях, когда правонарушение не связано со служебной деятельностью, лица правоохранительной и военной службы несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для граждан. КоАП установлен особый режим применения административных наказаний к лицам правоохранительной службы, во всяком случае, к лицам, осуществляющим военную службу, не может быть применен административный штраф (ч. 6 ст. 3.5 КоАП). К лицам правоохранительной службы не может быть применено наказание в виде административного ареста (ч. 2 ст. 3.9). В остальных случаях военнослужащие, призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотиков и таможенных органов при совершении ими административных правонарушений несут дисциплинарную ответственность в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.



4.6. Административная ответственность иностранных физических и юридических лиц

Иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях (ст. 2.6 КоАП).

При истолковании понятий «иностраный гражданин», «лицо без гражданства» следует учитывать их различное определение в российском законодательстве. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ под *иностранным гражданином* понимается физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; под *лицом без гражданства* подразумевается физическое лицо, не являющееся российским гражданином и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Иностранные физические и юридические лица, совершившие административные правонарушения на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, подлежат административной ответственности на общих основаниях (ч. 2 ст. 2.6 КоАП).

По смыслу ст. 2.6 КоАП к иностранным физическим лицам относятся также лица с двойным или множественным гражданством, а также подданные в монархиях.

В соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях (1961 г.), в которой участвует и Российская Федерация, предоставление дипломатического иммунитета означает предоставление личной неприкосновенности членам дипломатического персонала и их семьям, в том числе и иммунитета от административной юрисдикции.

Административной ответственности на общих основаниях с российскими гражданами подлежат только те иностранные физические лица, которые не пользуются иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 2.6 КоАП вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской



Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на ее территории административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Иммунитет от административной юрисдикции предусмотрен Конституцией РФ и федеральными законами также и для указанных в них физических лиц, в частности ст. 91 и ч. 1 ст. 98 Конституции РФ предусмотрена неприкосновенность соответственно Президента РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Так, члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также не могут быть подвергнуты личному досмотру. Таким образом, неприкосновенность данных лиц предусматривается, в частности, иммунитетом в сферах уголовной и административной ответственности. Под особыми условиями применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих государственные функции, подразумевается наличие у должностных лиц, указанных в ч. 2 ст. 1.4 КоАП, иммунитета от административной юрисдикции.

Лица, обладающие иммунитетом, освобождаются от применения к ним мер административного принуждения лишь на время осуществления вверенных им полномочий, однако они могут быть привлечены к административной ответственности и до истечения срока полномочий при лишении их неприкосновенности (ч. 2 ст. 98 Конституции РФ).

Иммунитет действует только в отношении должностных лиц, определенных Конституцией РФ и федеральными законами; конституциями субъектов РФ предусмотрена неприкосновенность президентов в тех республиках (государствах) в составе России, где учреждена эта должность, или иных высших должностных лиц, а также неприкосновенность депутатов законодательных (представительных) органов.

Административной ответственности на общих основаниях подлежат также и иностранные юридические лица, причем согласно ч. 3 ст. 2.6 КоАП иммунитет от административной юрисдикции Российской Федерации распространяется только на иностранных физических лиц.



4.7. Крайняя необходимость

К квалифицирующим признакам крайней необходимости, установленным ст. 2.7 КоАП, относятся:

- совершение действий, лишенных признаков противоправного деяния: в состоянии крайней необходимости лицо предотвращает опасность, угрожающую общественным интересам или законным интересам субъектов частного права;
- минимизация последствий причинения имущественного ущерба, телесного (физического), морального вреда физическому лицу, репутационного вреда или имущественного ущерба юридическому лицу. Лицо в состоянии крайней необходимости предупреждает общественно опасные последствия посягательства либо пресекает длящееся противоправное деяние в тех случаях, когда ущерб (вред) уже причинен.

Действие в состоянии крайней необходимости всегда позитивно — лицо защищает свои частноправовые интересы либо защищает публичные интересы государства (далее по тексту — защитник).

Действия, совершенные в состоянии крайней необходимости, являются защитной реакцией, обусловленной совершенным, но чаще — совершаемым (длящимся) правонарушением. Общественно опасные последствия уже наступили в момент начала противоправного посягательства нарушителя, вынужденные ответные действия всегда позитивны и обусловлены необходимостью предотвратить причинение вреда либо минимизировать вредоносность проступка. Для состояния крайней необходимости характерна неординарность действий защитника и нарушителя, вызванных конкретной ситуацией, всегда отличной от обыденной, повседневной обстановки; защитник не может действовать правомерно, поскольку для этого нет надлежащих предпосылок, и вынужден причинить ущерб или вред нарушителю. Необычными являются и правовые предпосылки действий защитника, обусловленные необходимостью обеспечения особого административного режима, например пограничного, таможенного режима, режима чрезвычайного положения, при этом причинение вреда представляет собой неизбежное следствие осуществления должностным лицом полномочий, установленных федеральным законом. В отли-



чие от обстановки совершаемого (совершенного) правонарушения, действия в состоянии крайней необходимости в указанных чрезвычайных условиях могут причинить вред и добросовестному лицу, например в случаях реквизиции имущества, необходимого для обеспечения режима чрезвычайного и военного положения, утраты или повреждения имущества в условиях переселения лиц из зон стихийного бедствия. Таким образом, состав лиц, действующих в состоянии крайней необходимости, различается в зависимости от его правомерных предпосылок, например в случаях, когда защитник, пресекая противоправные действия нарушителя, причиняет ему вынужденный вред; однако в чрезвычайных условиях должностное лицо может причинить вред не только нарушителю особого административного режима, но и добросовестному лицу.

Для действий лиц в состоянии крайней необходимости характерны различные нравственные и правовые предпосылки.

К *субъективным предпосылкам* относится нравственная мотивация действий, их психологическая оценка. Лицо, пресекающее правонарушение или осуществляющее иные позитивные функции, осознает их легитимность, отдавая себе отчет в том, что защита правоохраняемых интересов в данной обстановке неизбежно сопряжена с причинением вреда или с физическим принуждением нарушителя.

Объективные предпосылки обуславливают правомерность или противоправность действий, вызванных совершением правонарушения, наличием обстоятельств, не зависящих от воли людей (например, техногенными чрезвычайными ситуациями), либо введением особого административного режима.

Действия лиц в состоянии крайней необходимости всегда сопряжены с причинением имущественного ущерба, телесного (физического) или морального вреда нарушителю или добросовестному лицу, при этом в случае проступка вред причиняется нарушителем или лицом, пресекающим его действия. Для квалификации крайней необходимости особое значение имеет оценка вреда, причиненного правомерными действиями, хотя по общему правилу (ч. 3 ст. 1.5 КоАП) причинитель вреда не обязан доказывать легитимность своих действий; соотношение причиненного и предотвращенного вреда может быть установлено на основе свидетельских показаний.

Действие в состоянии крайней необходимости, причинившее более значительный вред, чем предотвращенный вред,



квалифицируется в качестве административного правонарушения. Указанное действие в целом соответствует определению превышения пределов крайней необходимости (ч. 2 ст. 39 УК), однако имеются и некоторые различия: под превышением пределов крайней необходимости по смыслу Уголовного кодекса признается причинение вреда, явно не соответствующего степени потенциальной опасности и обстоятельствам, при которых опасность устранялась, в тех случаях, когда правоохраняемым интересам был причинен соразмерный вред или более значительный, чем предотвращенный.

Таким образом, квалификация превышения пределов крайней необходимости при совершении преступления сопряжена не только с подтверждением объективных критериев (квалификацией размера причиненного вреда и его корреляцией с предотвращенным вредом), но и с установлением субъективных факторов правонарушения, в частности с выявлением обстоятельств, при которых устранялась опасность. Характерно, что последний признак не принимается во внимание в случае установления состояния крайней необходимости при совершении административных правонарушений. Квалифицирующие признаки крайней необходимости, как правило, учитываются только при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП; при выявлении признаков бюджетного, налогового правонарушения они во внимание не принимаются. Согласно подп. 1 п. 1 ст. 111 НК РФ к обстоятельствам, исключающим вину юридического или физического лица в совершении налогового правонарушения и соответственно его привлечение к ответственности, относится совершение деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, вследствие стихийного бедствия или других чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств. Однако указанные обстоятельства не нуждаются в специальных средствах доказывания, тогда как квалификация административных правонарушений, а также преступлений, совершенных с превышением пределов крайней необходимости, всегда сопряжена с установлением объективной стороны соответствующего правонарушения и подтверждением соответствующих фактов, т.е. в этих случаях, в отличие от налогового проступка, необходимы специальные средства доказывания.

Квалификация состояния крайней необходимости применяется и к юридическому лицу (ст. 2.7, 2.10 КоАП).



Действие лица в состоянии крайней необходимости, согласно п. 3 ч. 1 ст. 24.5 КоАП, относится к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении: производство в этом случае не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. В данном случае квалифицируется событие административного правонарушения — факт совершения лицом действия, предусмотренного КоАП, за которое установлена административная ответственность, — однако отсутствует состав административного проступка: указанное действие не является противоправным и виновным. В отличие от КоАП при квалификации признаков превышения пределов крайней необходимости согласно Уголовному кодексу учитывается субъективная сторона состава преступления, при этом уголовная ответственность возможна только в случаях умышленного причинения вреда. Нарушение гражданского законодательства, совершенное в состоянии крайней необходимости, как правило, не учитывается при применении цивилистических санкций; во всяком случае, это сопряжено с приведением веских доказательств лицом, не исполнившим или ненадлежащим образом исполнившим обязательство: данное лицо должно доказать, что надлежащее исполнение обязательств оказалось невозможным вследствие непреодолимой силы, т.е. чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств (п. 3 ст. 401 ГК). Характерно, что данные признаки присущи противоправным отношениям, при совершении административных правонарушений и преступлений подозреваемый не обязан доказывать свою невиновность.

4.8. Невменяемость

Физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействий) находилось в состоянии невменяемости и не могло осознавать их фактический характер и общественную опасность либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики, не подлежит административной ответственности (ст. 2.8 КоАП).

Квалификации невменяемости всегда предшествует установление медицинских и криминалистических критериев.



Медицинские критерии невменяемости определены ст. 2.8 КоАП, их квалификация сопряжена с выявлением признаков психопатологического развития личности. К хроническим психическим заболеваниям относятся, например, шизофрения (этой патологии подвержены 1—2% населения) и эпилепсия (ее распространенность составляет 0,3—0,6%). Хронические психические заболевания сопровождаются периодическими ремиссиями, во время которых больные социально адаптированы и сохраняют гуманитарный потенциал личности — применяют приобретенные прежде трудовые навыки, используют профессиональные и иные социальные связи, совершенствуют созидательные (духовные) возможности. Раннее выявление психической патологии при наличии признаков физической и конституциональной предрасположенности, а также длительное безремиссионное развитие болезни свидетельствуют о злокачественном течении хронического психического заболевания, приводящем к необратимым деформациям психики и выраженному слабоумию. В случаях стабилизации психопатологической симптоматики, например при наличии продолжительных ремиссий, прогноз относительно благоприятный, и лица с указанной патологией сохраняют трудоспособность.

Для временных психических расстройств характерны психопатологические реакции, ограниченные, как правило, непродолжительным сроком. К временным психическим расстройствам относятся маниакально-депрессивный и другие аффективные психозы, а также реактивные психозы (например, аффективно-шоковая реакция на стресс). Временные параметры в случаях этих расстройств различны: патологические симптомы проявляются от нескольких часов или дней до нескольких недель или месяцев (в случаях маниакально-депрессивного психоза или некоторых психогенных заболеваний). Как правило, лица с указанной патологией не утрачивают трудовых навыков и сохраняют социальную адаптацию в течение всего периода болезни. Временные психические расстройства не приводят к необратимым психопатологическим деформациям личности, в этом их отличие от злокачественных форм шизофрении и эпилепсии.

К другим патологическим изменениям личности, при установлении которых правонарушение не может быть вменено в вину, относится слабоумие. Слабоумие может быть следствием врожденного или приобретенного в раннем дет-



стве общего психического недоразвития (при олигофрении). Снижение интеллектуальных способностей, иные выраженные изменения личности наблюдаются при шизофрении и эпилепсии — в этих случаях слабоумие является следствием злокачественного течения хронического психического заболевания.

Установление медицинских критериев невменяемости всегда обусловлено соответствующим процессуальным действием, прежде всего проведением медицинской экспертизы, подтверждающей психопатологическое состояние нарушителя в момент совершения проступка либо исключающей наличие признаков невменяемости независимо от наличия признаков психической болезни.

Криминалистические критерии невменяемости связаны с выявлением признаков противоправного деяния и его общественно опасных последствий. Установление криминалистических критериев обуславливает последующие действия лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, и всегда предшествует установлению медицинских критериев невменяемости. Например, должностное лицо, рассматривающее дело, при отсутствии признаков имущественного ущерба, морального или репутационного вреда вправе прекратить рассмотрение дела по основаниям, предусмотренным ст. 2.9 КоАП. Квалификация состояния невменяемости нецелесообразна при совершении административного правонарушения, не представляющего значительной общественной опасности, прежде всего в тех случаях, когда санкции, установленные за его совершение, несопоставимы с временными и материальными издержками, неизбежными при назначении соответствующей медицинской экспертизы — в указанных случаях должностное лицо вправе освободить нарушителя от административной ответственности, руководствуясь критериями малозначительности проступка.

О необходимости оценки общественно опасных последствий правонарушения при квалификации невменяемости свидетельствуют соответствующие процессуальные предписания КоАП. Поскольку проведение медицинской экспертизы всегда сопряжено со значительными временными затратами, осуществление экспертных действий возможно в случаях возбуждения административного расследования, т.е. при совершении наиболее опасных посягательств, установленных ч. 1 ст. 28.7 КоАП.

Квалификация невменяемости при совершении административного правонарушения и преступления сопряжена с под-

тверждением судом признаков психической патологии, установленных при проведении специализированной экспертизы. Таким образом, квалификация невменяемости всегда обусловлена процессуальными действиями соответствующего правоохранительного органа.

Невменяемость как институт административного, уголовного, таможенного и иного публичного законодательства отличается от установления признаков недееспособности (дефектной дееспособности) в гражданском процессе.

Наличие признаков психической патологии, вследствие которых физическое лицо не может осознавать значения своих действий или руководить ими, относится к общим (медицинским) критериям установления невменяемости и недееспособности, однако в отличие от публичного законодательства квалификация недееспособности в частном праве возможна как в случаях правомерной деятельности гражданина, так и при совершении им деликта.

Необходимой предпосылкой квалификации невменяемости в публичном законодательстве может быть только установление факта правонарушения, по поводу которого должностным лицом и назначаются соответствующие процессуальные действия, например проведение психологической или психиатрической экспертизы. Таким образом, признанию гражданина недееспособным (ограниченно дееспособным) и признанию нарушителя невменяемым предшествует установление различных юридических фактов: выявление признаков психической болезни в случаях, предусмотренных гражданским законодательством, либо квалификация правонарушения, совершенного лицом, у которого диагностированы психопатологические симптомы.

Подтверждение судом состояния невменяемости и признание гражданина недееспособным (ограниченно дееспособным) относятся к различным процессуальным действиям и влекут следующие правовые последствия:

- ограничение гражданских прав (при ограниченной дееспособности) либо установление запрета на осуществление лицом сделок (в случаях признания гражданина недееспособным);
- ограничение публичных прав лица, совершившего преступление, при назначении судом принудительных мер медицинского характера;



- временное ограничение публичного статуса лица, совершившего административное правонарушение в состоянии невменяемости, впредь до квалификации патологического состояния.

Таким образом, выявление психической патологии представляет собой начальное процессуальное действие, следствием которого является ограничение прав лица в случаях, установленных Гражданским и Уголовным кодексами; однако квалификация невменяемости при совершении административного правонарушения влечет за собой прекращение мер властного принуждения, принятых к подозреваемому лицу.

Ограничение гражданских правомочий лица может быть обусловлено не только психической патологией, но и асоциальным поведением лица (например, злоупотребления спиртными напитками), влекущим за собой признание такого лица ограниченно дееспособным независимо от наличия признаков психической болезни. Помимо подтверждения медицинских критериев невменяемости, для ее квалификации в публичном законодательстве необходимо установить взаимосвязь общественно опасных последствий асоциального поведения с правонарушением.

Совершение проступка в состоянии невменяемости является одним из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП), однако, в отличие от состояния крайней необходимости, в данном случае принимаются во внимание оба признака деяния — как действие, так и бездействие.

Состояние невменяемости должно быть установлено во время совершения правонарушения. Это необходимо принимать во внимание также при длящихся административных проступках (см. ч. 2 ст. 4.5 КоАП). В этом случае необходимо квалифицировать невменяемость в момент установления факта правонарушения.

Квалификация невменяемости при совершении преступления сопряжена с подтверждением дополнительных субъективных признаков общественно опасного деяния; необходимо также установить, что лицо при его совершении не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими (ч. 1 ст. 21 УК).

Наличие субъективных признаков невменяемости, определенных ст. 2.8 КоАП, означает возможность установления данного патологического состояния только в деянии физического



лица, в отличие от этого квалификация состояний крайней необходимости возможна также в действиях юридических лиц.

При совершении налоговых правонарушений состояние невменяемости, как и в случае административных проступков, относится к обстоятельствам, исключающим применение санкций, при этом квалификация невменяемости существенно отличается. Так, в соответствии с подп. 2 п. 1 ст. 111 НК под состоянием невменяемости понимается невозможность физического лица отдавать себе отчет в своих действиях или руководить ими вследствие болезненного состояния. При квалификации невменяемости в этих случаях необходимо выявить субъективные признаки, препятствующие лицу осознавать общественную опасность деяния, причем наличие таких признаков может быть обусловлено не только психической патологией, но и соматическим заболеванием.

Таким образом, по смыслу п. 1 ст. 111 НК РФ рассмотренные признаки невменяемости могут быть следствием болезненного состояния различного патогенеза, в том числе и не связанного с наличием душевной болезни. В отличие от налоговых проступков квалификация состояния невменяемости при совершении административных правонарушений и преступлений всегда обусловлена наличием психической болезни (ч. 1 ст. 21 УК).

Состояние невменяемости в качестве юридического факта должно быть установлено в результате специального доказывания. Как правило, для этого необходимы экспертные заключения, подтверждающие наличие психической патологии. При совершении налоговых правонарушений состояние невменяемости должно быть доказано путем предоставления в налоговый орган документов, которые по смыслу, содержанию и дате относятся к тому налоговому периоду, когда совершено правонарушение¹.

¹ Категория невменяемости в качестве института российского имперского права была впервые введена в обиход Уложением о наказаниях уголовных и исправительных. Наряду с психической патологией (п. 3 ст. 92) в Уложении были предусмотрены и другие обстоятельства, «по коим содеянное не должно быть вменено в вину», к которым относились, в частности, необходимая оборона и малолетство нарушителя. Таким образом, наличие душевного заболевания рассматривалось в качестве одного из обстоятельств, исключающих вину лица в совершении правонарушения. Действие рассматриваемого института российского имперского права прослеживается и в современном российском законодательстве: состояние невменяемости в указанном качестве предусмотрено, в частности, ст. 111 НК РФ.



В случае подтверждения совершения противоправного деяния в состоянии невменяемости лицо освобождается от применения юридических санкций. Дополнительные правовые последствия предусмотрены только при совершении предусмотренного УК общественно опасного деяния: в этом случае судом могут быть назначены принудительные меры медицинского характера — особая разновидность мер государственного принуждения, отличных по своему статусу от видов уголовных наказаний.

Принципиальным отличием дефиниций невменяемости, приведенных соответственно в ст. 2.8 КоАП и ст. 20 КоАП (1984 г.), является отождествление в первом определении невменяемости с наличием признаков психической патологии. Таким образом, ст. 2.8 КоАП ограничивает возможность освобождения лица от административной ответственности, устанавливая определенные медицинские критерии рассматриваемого понятия, что существенно сокращает и правовые предпосылки квалификации невменяемости.

4.9. Малозначительность административного правонарушения

В соответствии со ст. 2.9 КоАП при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. При этом дефиниция *малозначительности правонарушения* в данной статье не приводится.

Часть 2 ст. 14 УК следующим образом определяет *малозначительность деяния*: не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного Уголовным кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности. Указанные правовые критерии универсальны и в равной степени характеризуют малозначительность деяния при совершении как преступления, так и административного проступка.

При квалификации малозначительности административного правонарушения учитываются его общественно опасные последствия. Установление события проступка в тех слу-



чаях, когда имущественный ущерб, моральный или репутационный вред причинен не был¹, уже свидетельствует о наступлении общественно опасных последствий.

К *объективным критериям* малозначительности административного правонарушения относятся его последствия в тех случаях, когда имущественный ущерб, моральный вред проступком причинен не был или правонарушением был причинен незначительный имущественный ущерб².

О незначительном имущественном ущербе свидетельствует явная несоразмерность имущественного ущерба административному штрафу в случаях, когда денежный эквивалент ущерба не превышает размер административного штрафа. Причинение восполнимого морального вреда физическому лицу либо ущерба деловой репутации юридического лица также относится к *объективным критериям* малозначительности правонарушения.

При установлении признаков малозначительности административного правонарушения учитываются также *субъективные критерии*, подтверждающие позитивную психоэмоциональную реакцию лица, совершившего проступок, например нарушитель не только не оспаривает факт совершения им правонарушения, но и выражает свою готовность компенсировать вред.

Таким образом, квалификация малозначительности административного правонарушения возможна только в случаях, когда отсутствует необходимость специального доказывания вины, поскольку нарушитель не оспаривает свою виновность.

При совершении налоговых правонарушений возможность освобождения от юридической ответственности по признакам малозначительности проступка не предусмотрена, однако наличие данных признаков может быть учтено в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность (подп. 3 п. 1 ст. 112 НК).

¹ При выявлении факта неисполнения лицом правил, за нарушение которых установлена административная ответственность.

² В случаях восполнения ущерба непосредственно его причинителем либо при предоставлении надлежащих гарантий, подтверждающих финансовые возможности причинителя компенсировать ущерб.



5.1. Квалификация индивидуальной вины

5.1.1. Предпосылки квалификации индивидуальной вины

КоАП установлены различные признаки вины применительно к квалификации индивидуального и корпоративного правонарушения.

Квалификация индивидуальной вины обусловлена наличием психологических и дидактических критериев. Психологические критерии вины в форме умысла и неосторожности унифицированы и применяются во всех случаях квалификации индивидуальной вины. Наличие формально юридических (дидактических) критериев вины обусловлено политико-правовыми предпосылками. Политические предпосылки представляют собой доминирующий фактор, определяющий становление и развитие любой отрасли публичного законодательства. В соответствии с ними лица, причастные к властной деятельности, определяют избирательное применение мер публичного принуждения, руководствуясь при этом корпоративными интересами,

важнейшим из которых является обеспечение стабильности власти, в этих целях определяются и надлежащие методы правовой регламентации, и тем самым, устанавливаются правовые предпосылки квалификации вины. В соответствии с формально-юридическими критериями квалификация индивидуальной вины обусловлена наличием шести групп физических лиц с различным юрисдикционным статусом, а именно: должностных лиц частного и публичного права (ст. 2.4), физических лиц правоохранительной и военной службы (см. ч. 1, 2 ст. 2.5), должностных лиц государственной службы (ч. 2 ст. 1.4), несовершеннолетних (ч. 2 ст. 2.3), индивидуальных предпринимателей¹ и иностранных физических лиц (ч. 3 ст. 2.6). Применительно к трем вышеупомянутым группам подразумеваются должностные лица, наделенные различными юрисдикционными правами и обязанностями в зависимости от замещаемой ими должности правоохранительной, военной и государственной гражданской службы². Для квалификации индивидуального деяния, совершенного физическим лицом одной из рассмотренных выше групп наличие психологических критериев вины не является доминирующим фактором. Правонарушение не может быть вменено в ответственность иностранным физическим лицам и должностным лицам государственной службы, наделенным иммунитетом от административной ответственности, а в отношении физических лиц правоохранительной и военной службы, а также несовершеннолетних вместо мер административного принуждения применяются менее обременительные публичные санкции. Наличие иммунитета от административной ответственности означает наделение физического лица юрисдикционными правами с одновременным освобождением его от юрисдикционных обязанностей. Такое физическое лицо вправе участвовать в реализации публичных процедур, например, обжаловать применение мер административного пресечения в виде задержания или досмотра транспорт-

¹ В зависимости от содержания деяния индивидуальные предприниматели несут ответственность как должностные лица, т.е. на основе унифицированных юрисдикционных критериев, установленных ст. 2.4 КоАП, либо привлекаются к ответственности в качестве самостоятельных субъектов.

² Помимо рассмотренных выше групп лиц с различным юрисдикционным статусом выделяется группа субъектов, наделенных унифицированными юрисдикционными правами и обязанностями, к ней относятся совершеннолетние физические лица (в санкции соответствующей статьи КоАП они именуются гражданами).

ного средства, причем жалоба может быть и вербальной, в этом случае физическое лицо требует прекращения принудительных действий, обусловленных применением таких мер.

Политические предпосылки введения иммунитета всегда доминируют и определяют содержание всех последующих юрисдикционных действий. Иммунитет от административной ответственности обусловлен политической целесообразностью неприменения к отечественным физическим лицам публичных санкций, установленных в отношении других физических лиц-нарушителей. В отношении иностранных физических лиц иммунитет устанавливается на основе международного договора, т.е. и в этом случае иммунитет обусловлен политической инициативой главы государства. Установление иммунитета означает введение избирательных методов применения норм права, в соответствии с которыми проступок не может быть вменен в ответственность публичному должностному лицу.

Таким образом, при квалификации индивидуальной вины учитываются психологические либо дидактические критерии вины, применение последних юридически формализовано и связано с особенностями законодательной регламентации, в соответствии с которой устанавливаются особые юрисдикционные критерии индивидуальной вины. В зависимости от существа деяния индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности как должностные лица, в качестве самостоятельных субъектов административной ответственности либо в качестве корпоративных образований (ст. 7.34, прим. 1 к ст. 16.1, прим. к ст. 18.1 КоАП), однако и в этом последнем случае квалификация вины производится на основе психологических, а не корпоративных критериев.

Корреляция психологических и формально-юридических (дидактических) критериев индивидуальной вины обусловлена также наличием материальных (объективированных) и субъективных факторов. Установление психологических критериев всегда сопряжено с аналитическими публичными процедурами, прежде всего — с процедурами публичного доказывания, в ходе которых подлежат аккумуляции вербальные сведения, а также документированная информация. Публичные процедуры обеспечиваются интеллектуальными возможностями должностных лиц юрисдикционного органа, а их результат всегда объективирован в виде соответствующего массива информации, подлежащей аналитическому исследованию



в качестве доказательств по делу об административном правонарушении.

Установление корпусом законодателей формально-юридических критериев связано с субъективными, прежде всего — политическими факторами — фракционным лоббированием в органе законодательной власти с последующим воплощением политической воли представительного органа в принятом им законе. Субъективизм таких факторов обусловлен непостоянством экономической и политической конъюнктур, определяющих соответствующие им методы законодательной техники. Политическое манипулирование представляет собой доминирующий фактор, предопределяющий последующие публичные процедуры законодательной регламентации. Предпосылки установления дидактических критериев не зависят от объективных потребностей нормативно-правового регулирования, напротив, они всегда персонифицированы, субъективны, поскольку предназначены для обеспечения индивидуальных или корпоративных потребностей субъектов частного и публичного права.

5.1.2. Установление признаков виновного деяния физического лица

Одна из насущных проблем применения административной ответственности заключена в квалификации форм вины. КоАП предусмотрены различные правовые критерии виновности деяния применительно к правонарушению, совершенному физическим и юридическим лицом.

Для квалификации форм вины в деянии *физического лица* необходимо выявить его психоэмоциональное отношение к факту совершенного правонарушения и установить признаки умышленного деяния или совершения правонарушения по неосторожности (ст. 2.2 КоАП).

Часть 1 ст. 2.2 КоАП устанавливает две разновидности умышленного деяния, различия которых обусловлены психоэмоциональной реакцией нарушителя, свидетельствующей о его оценке содеянного: для прямого умысла характерно осознанное действие или бездействие нарушителя, при котором лицо предвидит вредоносность деяния и желает причинения вреда. Аналогичным образом наличие прямого умысла в деянии физического лица характеризует п. 2 ст. 110 НК; согласно ч. 2 ст. 25 УК при квалификации прямого умысла необходимо



установить, что нарушитель предвидел возможность или неизбежность наступления общественно опасных последствий.

Для прямого умысла свойственны целенаправленные, волевые поступки, вредоносность деяния в этом случае характеризуется наиболее тяжкими общественно опасными последствиями. При бездействии с указанной формой вины в процессе публичного доказывания необходимо установить, что лицо сознательно уклоняется от исполнения возложенных на него обязанностей, желает причинения вреда правоохраняемым интересам физического лица или общегосударственным интересам, осознавая негативные последствия деяния.

При косвенном (эвентуальном) умысле лицо желает или сознательно допускает причинение общественно опасных последствий¹. В данном случае оценка деяния характеризует безучастное отношение нарушителя к возможности наступления общественно опасных последствий, которые при более устойчивом правосознании можно было бы предотвратить; во всяком случае, установление этого факта имеет существенные юридические последствия и может привести к применению административных санкций, предусматривающих не столь обременительные ограничения имущественных (неимущественных) прав нарушителя (п. 2 ч. 1 ст. 4.2 КоАП).

Отграничение умышленной вины от неосторожной при совершении административного проступка имеет и практическую значимость: в некоторых случаях КоАП относит к проступкам только умышленные деяния (см. ст. 5.14, 19.16, 21.7), квалификация неосторожной вины в указанных случаях означает отсутствие состава административного правонарушения.

КоАП фактически различает деяния с двумя формами неосторожной вины: совершенные по легкомыслию и совершенные по небрежности. Согласно ст. 21.7 КоАП небрежное хранение военного билета или удостоверения гражданина, подлежащего призыву на военную службу, повлекшее их утрату, выявляет признаки административного проступка: нарушитель в этом случае

¹ По смыслу ч. 1 ст. 2.2 КоАП разграничение прямого и косвенного умысла сопряжено с объективными трудностями и зависит от лингвистического истолкования союза «или», употребляемого в противительном или соединительном значении; поскольку в последнем значении обе формы умышленной вины тождественны друг другу, необходимо исходить из того, что законодатель принимал во внимание противительное истолкование.



не предвидит возможность наступления общественно опасных последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

Следует учитывать особенности истолкования неосторожной вины в федеральных законах, предусматривающих применение административных санкций за установленные ими правонарушения. Согласно п. 3 ст. 110 НК налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, не осознавало противоправного характера своих действий (бездействия) либо вредного характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознавать.

Основанием гражданско-правовой ответственности является наличие вины в форме умысла или неосторожности, кроме случаев, когда федеральным законом предусмотрена ответственность независимо от установления признаков виновности.

В отличие от публичной ответственности при применении санкций, предусмотренных Гражданским кодексом, лицо, нарушившее обязательство, т.е. не исполнившее его либо исполнившее обязательство ненадлежащим образом, должно доказать собственную невиновность (п. 2 ст. 401, п. 2 ст. 1064 ГК). НК предусматривает иные основания квалификации виновности деяния. Согласно п. 6 ст. 108 НК налогоплательщик не обязан доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения, данные обязанности возлагаются на налоговые органы. Аналогичные предписания, устанавливающие процедуру публичной квалификации административного правонарушения, предусмотрены и ч. 3 ст. 1.5 КоАП.

5.2. Квалификация корпоративной вины

5.2.1. Правовые предпосылки квалификации

Установление признаков вины юридического лица сопряжено с объективными трудностями, обусловленными прежде всего тем, что юрисдикционная деятельность впервые рассматривает организацию в качестве субъекта административной ответственности¹. В аналитических исследованиях и практике существуют различные подходы к уяснению сути

¹ Здесь и далее понятия «юридическое лицо» и «организация» рассматриваются в их цивилистическом истолковании как идентичные (п. 1 ст. 48 ГК РФ).



рассматриваемой проблемы, от разрешения которой во многом зависит эффективность правоприменительной деятельности. Сторонники *персонифицированной ответственности* организаций обосновывают отождествление вины юридического лица с деяниями его должностных лиц. Для подобного рода обоснований существуют и юридические предпосылки. Как известно, ч. 3 ст. 2.1 КоАП предусматривает возможность корреляции административной ответственности физического и юридического лица, применительно к этому предписанию КоАП законодатель усматривает зависимость признаков корпоративной и индивидуальной виновности — к ответственности за данное административное правонарушение могут быть привлечены как организация-нарушитель, так и ее виновное должностное лицо. Однако в этом случае необходимо установить наличие взаимообусловленности индивидуального и корпоративного правонарушения. Предметом публичного доказывания является установление причинно-следственной связи деяния физического лица и корпоративного правонарушения. Таким образом, в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП при возбуждении дела об административном правонарушении могут быть выявлены признаки деяния юридического лица и его руководящего должностного лица, противоправными действиями которого и обусловлено совершение корпоративного проступка. Однако для отождествления индивидуальной и корпоративной ответственности нет надлежащих юридических предпосылок, прежде всего, необходимо учитывать наличие различных процессуальных и квалификационных атрибутов выявления признаков виновного деяния. Законодательством предусмотрено возбуждение дела об административном правонарушении юридического лица, и наряду с ним возбуждается дело о проступке, совершенном должностным лицом организации-нарушителя, причем эти процессуальные действия производятся по факту одного и того же административного правонарушения, но осуществляются изолированно. К решающим правовым критериям следует отнести различия квалифицирующих признаков виновного деяния, совершенного организацией и физическим лицом, в последнем случае применяются психологические критерии вины в форме умысла и неосторожности (см. ч. 1, 2 ст. 2.1 КоАП). В отличие от них, деяние юридического лица вменяется ему в ответственность на основе формально-юридических *корпоративных критериев*, установ-



ленных ч. 2 ст. 2.1 КоАП. Очевидно, что к юридическому лицу могут быть применены только такие критерии *ad hoc*.

Таким образом, законодательство допускает корреляцию административной ответственности юридических и физических лиц, но исключает отождествление признаков виновного деяния, квалификация которого осуществляется на основе различных правовых критериев, применение концепции персонифицированной ответственности в этих случаях невозможно. Мотивация действий организации несовместима с установлением каких бы то ни было психологических критериев, сопряженных с выявлением наличия волевых предпосылок деяния, нравственная мотивация корпоративной деятельности, в том числе и квалификация умысла и неосторожности, применима только к физическим лицам. Моральные атрибуты представляют собой объект правовой регламентации лишь в исключительных случаях, однако их наличие или отсутствие почти всегда обусловлено действиями физических лиц. Цивилистическое законодательство рассматривает статус организаций исключительно как совокупность юридически формализованных имущественных атрибутов, прежде всего правомочий собственника (см. п. 1 ст. 48 ГК). Нравственная мотивация корпоративной деятельности возможна лишь в исключительных случаях, в отношении организаций это допустимо только при применении правил корпоративной деятельности в тех случаях, когда они признаны обычаями делового оборота (см. п. 1 ст. 5 ГК). Специфика таких правил обусловлена тем, что они относятся к моральным установлениям, не подлежат правовой регламентации и не формализованы в правовом акте, но применение их влечет за собой юридически значимые последствия.

Некоторыми прагматиками, в том числе судьями и сотрудниками правоохранительных органов, а также в отдельных аналитических исследованиях обосновывается возможность применения к корпоративным правонарушениям концепции *объективного вменения вины*. Суть доводов сторонников такой концепции сводится к тому, что коллизии, обусловленные квалификацией корпоративной вины, представляют собой исключительное явление в правоприменительной практике. Решающим критерием общественной опасности проступка является его вредоносность, и в тех случаях, когда административным правонарушением причинен имущественный ущерб,



моральный вред или ущерб деловой репутации организации, существенным обстоятельством является именно публичное доказывание наступления вредоносных последствий, а не квалификация корпоративной вины. В тех случаях, когда причинение ущерба, вреда доказано, организация, подозреваемая в совершении проступка, заинтересована в минимизации имущественных последствий деяния, т.е. в применении наименее обременительного размера административного штрафа или в назначении иных санкций, соразмерных вредоносным последствиям проступка. Факт квалификации корпоративного правонарушения, т.е. наличие или отсутствие критериев его виновности, в этих случаях не оспаривается, поскольку он уступает по своей значимости правовым последствиям юрисдикционной деятельности, а именно применению имущественных и иных публичных санкций. Несостоятельность этой концепции, так же как и концепции персонифицированной ответственности, обусловлена прежде всего формально-юридическими предпосылками: критерии корпоративной вины законодательством установлены, потому их наличие или отсутствие должно стать непременным атрибутом публичного доказывания. Более того, использование критериев корпоративной вины имеет и существенное практическое значение, поскольку невозможность установления хотя бы одного из них влечет за собой прекращение производства по делу об административном правонарушении даже при наличии доказательств причинения имущественного ущерба или морального вреда.

Квалификация виновного деяния в публично-правовой сфере отличается от установления признаков цивилистической вины. Гражданское законодательство в отличие от публичного не рассматривает критерий виновности деликта в качестве неотъемлемого атрибута цивилистической ответственности, во всяком случае объективное вменение возможно в случаях, если это предусмотрено федеральным законом или договором (абз. 1 п. 1 ст. 401 ГК). Гражданским законодательством также не установлены объективные различия корпоративных и индивидуальных критериев виновного деяния, как это предусмотрено в административном законодательстве, в соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 401 ГК психологические критерии вины применимы для квалификации деликтов не только физических, но и юридических лиц (ср. с п. 2 ст. 2.1 и с п. 1.2 ст. 2.2 КоАП).



Вместе с тем только гражданское законодательство устанавливает особые методы вменения гражданско-правовой ответственности, основанные на установлении критериев невиновного деяния, а именно: физическое лицо или организация, не исполнившее обязательство, признается невиновным при наличии свидетельств того, что этим лицом приняты все надлежащие меры для соблюдения обязательства (абз. 2 п. 1 ст. 401 ГК). В данном случае усматривается общность правовой регламентации: ГК, так же как и КоАП, устанавливает формализованные (объективные и субъективные) критерии вменения нарушения в ответственность, однако в соответствии с КоАП эти критерии применяются только для квалификации корпоративной вины, тогда как согласно ГК они применимы и к физическим лицам. Установление критериев невиновного деяния представляет собой уникальное явление в отечественном праве.

Несмотря на объективные различия в ГК и КоАП, усматривается и некое тождество публичных процедур, а именно — процедур доказывания корпоративной вины. Применительно к гражданско-правовым и административным правонарушениям организация, подозреваемая в совершении соответственно деликта или проступка, должна представить веские доводы, подтверждающие отсутствие субъективных критериев вины, а именно организация должна доказать, что ей были приняты все меры для правомерного поведения, а сам факт правонарушения обусловлен непреодолимыми в данных условиях корпоративными или внешними негативными обстоятельствами. Таким образом, избирательное использование критериев презумпции невиновности присуще не только публичному законодательству, применительно к которому они и установлены, аналогичные формализованные методы применяются и для квалификации виновного деликта, однако в гражданско-правовой сфере применение таких методов значительно пространнее: лицо, подозреваемое в совершении гражданского правонарушения, должно доказать свою невиновность (см. п. 2 ст. 401 ГК). В части гражданско-правовых деликтов понятие публичного доказывания вины вообще не применяется, как это и установлено публичным предписанием, в соответствии с которым должностное лицо правоохранительного органа должно доказать вину лица, подозреваемого в совершении правонарушения. Общность правовой регламентации усматривается и в применении метода



состязательности участников процесса, в соответствии с которым одна сторона — в случае административного процесса это всегда должностное лицо правоохранительного органа — приводит веские доводы, подтверждающие сам факт правонарушения (т.е. подтверждающие объективные критерии вины), а другая сторона — физическое лицо или корпоративное образование — доказывает свою невиновность, т.е. подтверждает отсутствие субъективных критериев вины и свидетельствует о том, что ей были приняты все подлежащие меры правомерного поведения.

5.2.2. Стадийность квалификационных процедур

Квалификация корпоративной вины представляет собой упорядоченные процессуальные действия правоохранительных органов, осуществляемые на различных публично-правовых стадиях. *На административной стадии устанавливается статус корпоративного образования частного или публичного права.* Обстоятельства, выявленные на этой стадии, определяют все последующие процессуальные действия, осуществляемые *на стадии юрисдикционного производства*, к ним относятся установление признаков корпоративного правонарушения, его последствий, выраженных в причинении имущественного ущерба либо вреда, причиненного деловой репутации юридического лица. На этой стадии должны быть выявлены объективные признаки правонарушения и установлены все его противоправные факторы, а именно подтверждены нарушения норм и правил, установленных федеральным законом или иным нормативным правовым актом, неисполнение которых квалифицируется в качестве административного правонарушения. Общественно-опасные последствия правонарушения могут быть объективированы и представлены в виде материальной субстанции, а именно — имущественного ущерба, причиненного противоправным деянием. В качестве правонарушения квалифицируется и сам факт неисполнения правового предписания или его ненадлежащего исполнения при несоблюдении процессуальных сроков. Имущественный ущерб может быть выражен в денежном эквиваленте, установленном на основе объективных признаков правонарушения, однако компенсация репутационного вреда всегда обусловлена субъективной оценкой судьей значимости вредоносного действия.



Завершающие административные процедуры квалификации корпоративной вины осуществляются на *процессуальной стадии*, сопряженной с процедурами публичного доказывания корпоративной вины и вменения ее в ответственность организации-нарушителя. Эта стадия требует особых интеллектуальных усилий, поскольку именно здесь необходимо установить наличие не только объективных, но и субъективных критериев правонарушения и доказать наличие между ними причинно-следственной связи. На этой стадии должны быть выявлены признаки корреляции правонарушения организации с нарушением, совершенным ее должностным лицом.

5.2.3. Субъекты корпоративной ответственности

Юрисдикционный статус публичных юридических лиц обусловлен наличием в их компетенции гражданско-правовых и административных правомочий при явном доминировании последних. Гражданско-правовые правомочия значимы при осуществлении публичной организацией хозяйственной деятельности, а также в некоторых случаях при определении ее вида (организационно-правовой формы). К публичным юридическим лицам относятся публичные органы, публичные корпорации и публичные организации. К *публичным органам* относятся субъекты властной деятельности, кроме органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также муниципальных органов, к этой разновидности публичных субъектов относятся также специальные публичные органы — ЦБ РФ, наделенный правомочиями федерального органа государственной власти¹, а также Счетная палата РФ. Такие публичные органы обладают специальной компетенцией в соответствующих сферах общегосударственной деятельности, Банк России самостоятельно или при участии органов исполнительной власти реализует публичную денежно-кредитную политику и руководит банковской системой, Счетная палата РФ является постоянно действующим органом бюджетного контроля. Специальные публичные органы наделены распорядитель-

¹ Принадлежность ЦБ РФ к органам государственной власти явственно определяется ч. 2 ст. 75 Конституции РФ. В соответствии с абз. 2 ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» этот публичный орган наделен правомочиями федерального органа государственной власти.



ными полномочиями, но не входят в систему органов исполнительной власти.

Публичные органы законодательной, исполнительной и судебной власти определяют статус и предназначение деятельности *публичных корпоративных образований* — государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, государственных компаний, государственных (муниципальных) унитарных предприятий. Специфика их деятельности обусловлена наличием в их компетенции коммерческих правомочий. Публичные образования вправе и обязаны участвовать в инвестировании собственных имущественных активов и в обязательственных отношениях с коммерческими организациями в целях финансового обеспечения отнесенных к их ведению социально-приоритетных функций, таким образом, прибыльность является обязательной предпосылкой их деятельности. Наличие в составе публичных образований коммерческих и некоммерческих организаций нельзя рассматривать в качестве определяющего атрибута, поскольку в их статусе доминирует публичная, а не цивилистическая составляющая.

Корпоративные образования обеспечивают общегосударственные имущественные интересы и наделены правомочиями собственника публичного имущества. Применительно к государственным корпорациям публичные имущественные отношения возникают на стадии их учреждения — в процессе внесения государственных материальных активов, представленных в виде казенных денежных средств, ценных бумаг или в виде публичной недвижимости, вносимых Правительством РФ или федеральным органом исполнительной власти. Публичная составляющая имущественных отношений всегда выражена в деятельности всех видов корпоративных образований, они наделены отдельными имущественными правомочиями и вправе осуществлять их только по целевому назначению, т.е. в интересах обеспечения приоритетных общегосударственных потребностей¹.

Публичные организации действуют в непроеизводственной сфере и предназначены для удовлетворения немате-

¹ К публичным юридическим лицам, наделенным отдельными имущественными правомочиями, относятся государственные (муниципальные) унитарные предприятия — единственная разновидность публичных коммерческих организаций.



риальных потребностей граждан в сферах социальной политики, культуры. Публичные юридические лица, созданные в виде образовательных, медицинских организаций, оказывают соответствующие публичные услуги всем заинтересованным гражданам. К ним относятся также организации и автономные учреждения, созданные в сферах культуры и искусства, — театры, концертные организации, организации в сфере киноискусства.

Публичные юридические лица, созданные в форме учреждения, обеспечивают социально-приоритетную деятельность на основе публичных имущественных активов, им предоставляются средства бюджетных финансов, а также в интересах обеспечения целевых функций — государственные или муниципальные объекты недвижимости.

В обобщающем виде все публичные юридические лица относятся к публичным корпорациям, независимо от форм собственности, наличия имущественных правомочий, различий в формах собственности и иных цивилистических атрибутов¹. Все рассмотренные выше виды корпоративных образований владеют, пользуются или распоряжаются публичным имуществом — казенными финансами или недвижимостью, именно этот фактор предопределяет их публичный статус. Имущественные отношения, обусловленные осуществлением любого корпоративного правомочия, регулируются административным законодательством, цивилистические нормы применяются лишь в случаях, специально предусмотренных публичным предписанием. Административно-правовое регулирование также следует считать одним из основополагающих факторов любого публичного корпоративного образования. К источникам публично-правовой регламентации корпоративной деятельности относятся законодательные акты, в части их административной составляющей, акты органов государственной власти, прежде всего — указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, а также акты ведомственного нормотворчества. Характерно, что все вышеуказанные акты рассматриваются в их дуалистичной сути: они представляют собой не только средство публичной, но и цивилистической регламентации. Во всяком слу-

¹ Далее в данном тексте под публичной корпорацией понимается также и обобщающее понятие для всех видов публичных юридических лиц.



чае, гражданское законодательство характеризует публично-правовые акты в качестве источника цивилистического законодательства (п. 3—7 ст. 3 ГК). Следует отметить и плюрализм источников публично-правовой регламентации, в отличие от сферы частноправовых отношений, здесь применяются также региональные нормативные правовые акты, а в редких случаях — даже нормативные акты муниципальных образований¹. В качестве одного из методов правовой регламентации деятельности корпоративных образований следует отметить также и публичные акты индивидуального распоряительства — распоряжения Правительства РФ или акты органов исполнительной власти, предоставляющие корпорации средства публичных имущественных активов.

Статус юридических лиц в административно-юрисдикционной деятельности обусловлен, прежде всего, правовым предназначением соответствующего корпоративного образования. Частноправовые коммерческие организации действуют в целях удовлетворения имущественных потребностей их участников, предназначением деятельности некоммерческих организаций является удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей причастных к ним лиц. Юрисдикционный статус таких корпоративных образований определяется наличием прав и обязанностей, установленных правилами и нормами, утверждаемыми в форме соответствующего нормативно-правового предписания. Неисполнение юридическим лицом правил и норм, либо их ненадлежащее исполнение при нарушении сроков осуществления тех или иных действий, установленных нормативным правовым актом, или в иных случаях влечет за собой вступление организации-нарушителя в деликтные отношения с правоохранительным органом.

5.2.4. Юрисдикционный статус публичных юридических лиц

Юрисдикционный статус публичных юридических лиц обусловлен осуществляемыми ими властными или иными социально-значимыми функциями. К публичным юридическим лицам относятся органы государственной власти, а также

¹ Муниципальные правовые акты применяются, в частности, при регламентации бюджетных отношений (ч. 1 ст. 2 БК РФ).



подчиненные им организации. Любая властная организация такого типа наделена общими гражданскими полномочиями, установленными п. 1 ст. 48 ГК РФ, и публичными полномочиями, установленными соответствующим актом административного законодательства. Доминирующее значение в статусе любой корпоративной властной организации занимает их публичная компетенция в сферах промышленности, экономики, социальной политики, культуры, административно-политической деятельности. Все органы исполнительной власти, наряду с иными вышеуказанными публичными органами, наделены властными полномочиями, осуществляемыми ими в целях обеспечения общегосударственных потребностей, например юрисдикционные органы наделены полномочиями властного принуждения, к их ведению отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях, их рассмотрение и применение административных санкций.

К публичным юридическим лицам относятся исполнительно-распорядительные муниципальные органы, а также организации и учреждения, предназначенные для обеспечения муниципальных нужд. Особенность организации такого типа заключена в их особом статусе органов управления муниципальным имуществом, а также в осуществлении иных потребностей местного значения, при реализации которых муниципальные органы действуют наряду с органами исполнительной власти. Каждый публичный орган наделен соответствующей компетенцией, при этом распорядительные муниципальные органы не входят в систему органов исполнительной власти. Презумпция независимого сосуществования муниципальных и государственных органов имеет иное воплощение в случае наделения муниципального органа публичной компетенцией, например при делегировании муниципальному органу полномочий регионального или федерального органа исполнительной власти с предоставлением денежных средств, предназначенных для их реализации. Делегирование полномочий влечет за собой исполнение властных прав и обязанностей, например обязанностей, обусловленных проведением финансового, бюджетного, налогового, таможенного контроля, в этом случае муниципальный орган, применительно к делегированному полномочию, действует в общегосударственных целях, обязан исполнять акты органа исполнительной власти. Фактически почти все муниципальные органы, выступая в качестве полу-



чателей казенных денежных средств в виде дотаций, субвенций регионального или федерального бюджета, задействованы в осуществлении государственных функций и входят в систему соответствующего органа исполнительной власти. В некоторых случаях муниципальные органы непосредственно наделены юрисдикционными полномочиями и тем самым относятся к правоохранительным органам, например, к юрисдикционным органам относятся административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Публичные организации создаются на основе государственного или муниципального имущества, однако этот критерий применим в основном к органам государственной власти и муниципальным органам и его нельзя рассматривать в качестве основополагающего. В целях обеспечения общегосударственных, социально-приоритетных потребностей учреждаются различные организации, их организационно-правовые формы обусловлены исключительно политико-правовыми предпосылками. К негосударственным организациям, созданным на основе казенных имущественных активов, относятся государственные корпорации, эта разновидность публичного юридического лица наделена правомочиями некоммерческой организации. К публичным организациям относятся также акционерные общества, имущественные активы которых по преимуществу находятся в государственной собственности, а также унитарные предприятия — единственная разновидность публичных коммерческих организаций.

Таким образом, в качестве важнейшего атрибута публичного корпоративного образования следует рассматривать предназначение деятельности, все иные цивилистические критерии, в том числе форма собственности и имущественный статус, не являются универсальными и применимы лишь в случаях реализации публичным юридическим лицом полномочий в сфере хозяйственной деятельности.

5.2.5. Иммунитет публичных юридических лиц

Публичные и частноправовые корпоративные образования наделены различными юрисдикционными правами и обязанностями. В сфере правовой регламентации статус публичных организаций устанавливается прежде всего подзаконными актами, применительно к органам исполнитель-



ной власти принимаются статутные акты в виде положений, утвержденных, в зависимости от подчиненности соответствующего органа, указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Для юрисдикционного статуса публичных организаций характерно избирательное использование норм гражданско-правового законодательства, к таким организациям не применяются общие цивилистические предписания, например, правила реорганизации, установленные ст. 57 ГК, а также правила, установленные § 5 гл. 4 ГК. Реорганизация федеральных органов исполнительной власти в соответствии с указами Президента РФ устанавливает перераспределение властных полномочий между различными публичными органами, наделенными правомочиями юридического лица, в отличие от них реорганизация частноправовых организаций производится на общих основаниях. В отличие от частноправовых организаций публичные юридические лица наделены иммунитетом в сфере юрисдикционной деятельности и, как правило, не относятся к субъектам административной ответственности. Вменение им ответственности возможно лишь в редких случаях, установленных КоАП, при этом субъектами проступков являются должностные лица публичной корпорации, но не сама организация-нарушитель (ст. 14.9, ч. 1, 2 ст. 14.25, ч. 3 ст. 14.32, ч. 2 ст. 14.35, ст. 19.7.4). Квалификация административной ответственности применительно к таким субъектам не предусмотрена КоАП, в исключительных случаях региональным законодательством устанавливается ответственность унитарных предприятий (в том числе и муниципальных) (например, см. ст. 7.27 и 7.29 КоАП города Москвы). Однако административная ответственность федеральных органов исполнительной власти — министерств РФ, федеральных служб и федеральных агентств, региональных органов государственной власти, а также представительных и распорядительных муниципальных органов, каждый из которых также наделен правомочиями юридического лица, законодательством об административных правонарушениях не предусмотрена. В отношении указанных юридических лиц не применяются отдельные предписания гл. 4 ГК, в частности порядок правопреемства при реорганизации юридических лиц, определенный ст. 58 ГК (см. также ч. 6 ст. 2.10 КоАП).

Об избирательном применении гражданского законодательства в отношении указанных публичных организаций,



в частности ст. 58 ГК, свидетельствует и порядок преобразования федеральных органов исполнительной власти, установленный п. 15 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 34, в соответствии с которым допускается перераспределение публичных полномочий между различными публичными органами, при этом не применяются правила правопреемства при преобразовании юридического лица, установленные п. 5 ст. 58 ГК. Избирательное применение гражданского законодательства к публичным юридическим лицам обусловлено исключительно *политико-правовыми предпосылками*, а именно значимостью правового регулирования деятельности органов государственной власти федерального и регионального уровней, а также муниципальных органов, для лиц, облеченных властью, а также сопричастных им групп лоббирования, прежде всего в сфере бизнеса. Этим же объясняется и доминирующая правовая сила подзаконных актов (указов Президента РФ), предусматривающих иные правила реорганизации публичных юридических лиц и неприменение к ним общих предписаний гражданского законодательства, установленных гл. 4 ГК.

Наряду с политико-правовыми предпосылками иммунитета публичных корпораций от юридической ответственности следует отметить и *законодательные предпосылки*, в соответствии с которыми вопреки принципу иерархической соподчиненности законов и подзаконных актов в системе федерального законодательства, определенному Конституцией РФ, устанавливается, как это было показано, высшая юридическая сила подзаконных актов. Законодательные предпосылки иммунитета всегда применяются избирательно, в зависимости от вида публичной организации. Так, в отношении государственных корпораций действует принцип законодательной регламентации *ad hoc*, в соответствии с которым федеральные законы об учреждении корпораций имеют доминирующую юридическую значимость в сравнении с ранее принятым кодифицированным и иным законодательством. Применительно к государственным корпорациям установлен иммунитет от гражданской и административной ответственности, в отношении этих публичных юридических лиц действуют специальные правила государственной регистрации, реорганизации, финансового оздоровления, а также установлены избирательные процедуры публичного контроля, определенные статутным федеральным законом об учреждении соответствующей



корпорации. В целом, бремя административного принуждения таких публичных организаций несоизмеримо по своим правовым последствиям с методами властного принуждения, применяемым к частноправовым юридическим лицам. Политико-правовые предпосылки иммунитета всегда доминируют, в соответствии с ними определяется политическая воля высших должностных лиц, при этом деятельность корпуса законодателей сводится лишь к созданию надлежащего механизма юридической формализации и использованию легальных административных процедур в целях безусловного воплощения властных амбиций.

В обобщающем виде иммунитет публичных юридических лиц означает триаду мер властного воздействия, прежде всего иммунитет следует рассматривать в контексте *селективных методов законодательной регламентации*, в соответствии с которыми к публичным организациям не применяются обременительные меры административного воздействия, установленные для юридических лиц частного права. Применение селективных методов нуждается в дополнительных теоретических обоснованиях с последующей законодательной регламентацией. Это касается и цивилистического, и административного законодательства, в особенности законодательства об административных правонарушениях. Так, ч. 1 ст. 1.4 КоАП презюмирует принцип неотвратимости ответственности применительно ко всем юридическим лицам, независимо от их организационно-правовых форм и административного подчинения. ГК и цивилистическое законодательство в целом также устанавливает единые методы регламентации для частноправовых и публичных юридических лиц. Таким образом, применение селективных методов регламентации не является легитимным, оно обусловлено исключительно политико-правовой целесообразностью таких методов публичного воздействия, для этого отсутствуют и надлежащие правовые предпосылки, во всяком случае применение таких методов сопряжено с коллизией федеральных законов *ad hoc* и иных федеральных законов, устанавливающих унифицированные методы регламентации для всех юридических лиц, без изъятий и ограничений.

Иммунитет публичных организаций означает *неприменение к ним мер процессуального принуждения*, установленных КоАП и региональным законодательством об административных правонарушениях в целях рассмотрения и пресечения проступ-



ков частноправовых организаций. Иммуниет в данном случае является фактическим, без должной юридической формализации методов его применения. Формально такой иммунитет не установлен, но фактически законодательство не рассматривает публичные организации в качестве субъектов административной ответственности, к ним не могут быть применены и меры административного пресечения, установленные гл. 27 КоАП и применяемые к субъектам частного права (в том числе и к юридическим лицам), подозреваемых в совершении правонарушения.

Иммуниет публичных организаций выражается также в *персонификации юридической ответственности*, что означает применение мер административной ответственности не к корпоративному образованию, а к его виновному должностному лицу. Должностное лицо публичной организации действует исключительно в целях обеспечения социально-приоритетных, общегосударственных потребностей. Мотивация действий такого должностного лица всегда обусловлена деятельностью организации, такое лицо осуществляет вверенные ему корпоративные полномочия от имени и по поручению организации. Таким образом, последняя всегда сопричастна в совершении правонарушения, однако квалификация проступка возможна только применительно к деянию должностного лица. Рассматриваемая составляющая иммунитета означает, прежде всего, неприменение к публичным организациям принципа корреляции ответственности организации-нарушителя и ответственности ее должностного лица, деянием которого и обусловлено корпоративное правонарушение (ч. 3 ст. 2.1 КоАП). Ответственность организации в данном случае находит персонифицированное выражение в квалификации деяния должностного лица, к ведению которого отнесено обеспечение правомерной деятельности организации, таким образом, корпоративная ответственность замещается индивидуальной.

5.2.6. Объективные критерии корпоративной вины

Выявление признаков корпоративной вины всегда сопряжено с установлением квалифицирующих критериев, определенных ч. 2 ст. 2.1 КоАП. *Объективные критерии корпоративной вины* включают в себя установление признаков и обстоятельств, подтверждающих факт правонарушения. Для выяв-



ления признака вредоносности правонарушения публичному должностному лицу необходимо доказать наличие имущественного ущерба, морального, телесного вреда, причиненного физическому лицу или репутационного вреда, причиненного организации. Выявление таких признаков необходимо только применительно к материальным составам административных правонарушений, то есть такие административные процедуры неизбежны только в тех случаях, когда квалификация правонарушения обусловлена его вредоносностью, т. е. сопряжена с причинением имущественного ущерба или нематериального вреда правоохраняемым интересам, например, применительно к 58 составам проступков, посягающих на правоохраняемые интересы собственника, материальные составы предусмотрены лишь в каждом пятом случае (ср. с ч. 1—3 ст. 7.2, 7.7, 7.9, ч. 2 ст. 7.15, 7.17, ч. 1, 2 ст. 7.21, 7.22, 7.26, 7.27 КоАП). То же соотношение присуще и другим главам разд. II Особенной части КоАП, во всяком случае, общее количество материальных составов всегда уступает в их численной фиксации формальным составам. Предписания КоАП, устанавливающие составы административных правонарушений, в значительной степени формализованы, законодатель не связывает установление признаков проступка с наступлением значимых последствий деяния, напротив, в большинстве случаев сам факт нарушения норм и правил квалифицируется в качестве правонарушения, независимо от его последствий. Наличие таких последствий учитывается при принятии судьей решения о степени обременения административного наказания, во всяком случае, она должна быть соразмерна вредоносности последствий деяния.

5.2.7. Субъективные критерии корпоративного деяния

Наличие объективных критериев корпоративной вины недостаточно для квалификации правонарушения, вменение проступка юридического лица возможно только в случае установления причинно-следственной связи объективных и субъективных критериев вины. Для установления *субъективных критериев виновного деяния* публичному должностному лицу необходимо доказать возможность правомерной деятельности организации, то есть в этом случае должностное лицо обязано установить причины противоправной деятельности организации. Таким образом, начальным процессуальным действием для



квалификации вины всегда является установление объективных критериев проступка, для фиксации субъективных критериев необходимо получение и исследование доказательств, при наличии свидетельств, подтверждающих неотвратимость правонарушения, квалификация правонарушения невозможна, поскольку в этом случае отсутствуют субъективные критерии вины. Для установления таких критериев представители юридического лица должны представить доказательства, свидетельствующие о фактах и обстоятельствах, наличие которых несовместимо с его правомерной деятельностью, по преимуществу они обусловлены властной деятельностью и связаны с наличием публичных отношений организации с органами исполнительной, судебной власти, муниципальными органами или их должностными лицами. Квалификация субъективных критериев вины невозможна, если факт правонарушения обусловлен противоправной деятельностью органа государственной власти или муниципального органа. К умышленным деяниям такого рода следует отнести незаконное требование имущественных или нематериальных выгод или преимуществ, в этих случаях деяние обусловлено коррупционными притязаниями публичных органов. Представление организацией доказательств, свидетельствующих о неотвратимости проступка в данных условиях, и их последующая позитивная оценка судьей влечет за собой вынесение последним постановления о прекращении производства по делу о корпоративном правонарушении. В этом случае субъективные критерии вины не установлены, и публичное преследование прекращается даже при наличии объективных вредоносных последствий. Имущественный ущерб или нематериальный вред, причиненный организацией, представляет собой неизбежное следствие правонарушения, обусловленного незаконной деятельностью публичных органов — причинителей вреда, организация в этом случае является пострадавшей стороной.

Совершение правонарушения может быть отдаленным следствием ненадлежащих действий органа исполнительной власти или его бездействия, например, неправомерный отказ организации в выдаче ей лицензии или иного разрешительного документа может спровоцировать ее на безлицензионную деятельность. Во всяком случае, необходимо установить причинно-следственную связь неправомерного действия публичного органа с фактом правонарушения, вменяемого в ответственность организации.



5.2.8. Имущественные предпосылки корпоративного правонарушения

Наличие или отсутствие субъективных критериев вины может быть также обусловлено собственно корпоративной деятельностью, а именно ее имущественными и финансовыми предпосылками. Выявление таких предпосылок представляет собой одно из существенных условий юрисдикционной деятельности. В процессе публичного доказывания вины установление имущественных факторов проступка является неотъемлемым атрибутом производства по делу о корпоративном правонарушении. При буквальном истолковании ч. 3 ст. 4.1 КоАП законодатель усматривает различия в статусе имущественных и финансовых предпосылок правонарушения, несмотря на их очевидную корреляцию и соподчиненность. Финансовое положение юридического лица характеризует не только его имущественный статус в целом, оно свидетельствует о его потенциальных возможностях в сфере бизнеса или некоммерческой деятельности. Тем не менее для обеспечения прагматических потребностей в сфере правоприменения необходимо учитывать различия в истолковании этих сопряженных понятий. *Имущественный статус юридического лица, по смыслу ч. 3 ст. 4.1 КоАП, включает в себя наличие материализованных имущественных активов, представленных в виде недвижимости и движимых вещей, используемых по целевому назначению.* К таким имущественным активам относятся традиционные объекты недвижимости — здания, сооружения, руководящих органов организации, а также ее филиалов и представительств. В целях обеспечения деятельности коммерческих организаций к таким объектам относится недвижимость, необходимая для производственно-хозяйственной деятельности, а применительно к некоммерческим организациям — здания, сооружения, необходимые для оказания публичных услуг и иных социально значимых функций.

К движимым имущественным активам в данном случае относятся традиционные движимые вещи, необходимые для обеспечения целевой корпоративной деятельности, — объекты оргтехники, транспортные средства и иные движимые вещи, предназначенные для обеспечения административных нужд аппарата организации, его должностных лиц и сотрудников. Принимая во внимание дуалистичность восприятия иму-



щественных активов в соответствии с ч. 3 ст. 4.1 КоАП, в данном случае в состав движимого имущества не входят денежные средства и ценные бумаги.

К атрибутам корпоративного имущества относятся также нематериализованные имущественные объекты, а именно — объекты интеллектуальной собственности и права на них.

Для существования административного производства не имеет никакого значения наличие статуса собственности в полном объеме или его отдельных цивилистических правомочий владения, пользования и распоряжения. В процессе рассмотрения дела о корпоративном правонарушении необходимо установить причинно-следственную связь факта совершения проступка с имущественным положением юридического лица даже в тех случаях, когда организация наделена правом оперативного управления или правом хозяйственного ведения в отношении закрепленного за ним имущества, собственником которого она не является. При квалификации имущественных факторов должны приниматься во внимание как позитивные, так и негативные факторы, свидетельствующие об успешной деятельности организации или характеризующие ее как недобросовестного участника цивилистической или публично-правовой деятельности. Наличие у организации необходимых имущественных возможностей для правомерной деятельности свидетельствует прежде всего о том, что у нее имелись надлежащие имущественные предпосылки для соблюдения норм и правил, в нарушении которых она подозревается. Репрезентативный имущественный статус организации-нарушителя свидетельствует об особой общественной значимости проступка. Формально наличие имущественных предпосылок правомерной деятельности организации-нарушителя нельзя рассматривать в контексте обстоятельств, отягчающих административную ответственность, поскольку их исчерпывающий перечень установлен ч. 1 ст. 4.3 КоАП, однако судья обязан учитывать такие предпосылки в соответствии с ч. 3 ст. 4.1 и праве назначить наиболее обременительное административное наказание.

Нарушение организацией норм и правил, за несоблюдение которых установлена административная ответственность, может быть обусловлено неблагоприятным имущественным статусом организации. В качестве юридических фактов, квалифицируемых по этим основаниям, следует учитывать нали-



чие цивилистических обстоятельств, обременяющих корпоративные имущественные правомочия, например, расторжение договора аренды на пользование офисным помещением, обусловленное реорганизацией юридического лица, или при невозможности своевременных выплат организацией арендных платежей, безусловно, отягощает ее имущественное положение. При подтверждении причинно-следственной связи между обременительным имущественным статусом организации и фактом правонарушения, а именно при наличии свидетельств, подтверждающих обусловленность правонарушения неблагоприятным имущественным положением организации, такое правонарушение не может быть вменено ей в ответственность. В этом случае отсутствуют субъективные критерии квалификации вины, поскольку такое юридическое лицо не могло действовать правомерно и несоблюдение им норм и правил обусловлено обременительным имущественным положением организации и при данных обстоятельствах такой способ ее функционирования легитимен.

5.2.9. Финансовые предпосылки корпоративного деяния

При установлении признаков, характеризующих *финансовое положение организации*, в соответствии с ч. 3 ст. 4.1 КоАП *принимаются во внимание только отдельные составляющие корпоративного имущества, а именно — денежные средства и ценные бумаги*. К источникам формирования корпоративных финансов наряду с денежными средствами, полученными частноправовой организацией при осуществлении целевой хозяйственной деятельности, относятся также и государственные активы. Казенные денежные средства предназначены для обеспечения потребностей административной деятельности публичных органов и финансирования государственных и муниципальных учреждений, оказывающих публичные услуги в сферах экономики, промышленности, образования и здравоохранения, социальной политики и культуры. На федеральном уровне такие публичные учреждения входят в истему соответствующего федерального агентства, при этом последнее делегирует им публичные полномочия по оказанию публичных услуг в тех случаях, когда оказание их непосредственно аппаратом федерального агентства экономически нецелесообразно. Делегирование полномочий в этих случаях не всегда вызвано экономическими предпосылками, во всяком



случае, они уступают по своей значимости политико-правовым предпосылкам, которые в конечном итоге и обуславливают акт делегации.

Казенные финансовые активы предназначены для обеспечения потребностей публичных некоммерческих организаций, созданных в виде государственных корпораций и государственных компаний. Бюджетные средства выделяются таким публичным организациям на стадии их учреждения, единственной легитимной формой финансовых отношений на этой стадии является выделение средств имущественного вноса, он может быть пополнен за счет дополнительных имущественных взносов и на последующих стадиях, в особенности при возникновении политико-правовых или экономических рисков, угрожающих финансовой самодостаточности государственных корпораций и компаний. Казенные денежные средства становятся корпоративной собственностью в момент завершения публичной процедуры внесения публичных финансовых активов, что, однако, не означает прекращения финансово-правовых отношений между публичным органом и публичной организацией. Такие отношения представляют собой разновидность длящихся административных отношений, обусловленных обеспечением финансового контроля за использованием средств корпоративных финансов по целевому назначению¹.

Получателем бюджетных средств являются также частноправовые организации в случаях, когда их деятельность имеет существенное значение для обеспечения социально-приоритетных общегосударственных потребностей. Кредитование деятельности градообразующих частноправовых организаций преследует, прежде всего, политические цели в сфере общественной безопасности, такие организации за счет бюджетных средств обеспечивают публичные потребности в сферах трудоустройства и социальной защиты. Административная составляющая такого рода финансово-правовых отношений очевидна: бюджетные средства поступают в распоряжение частноправовых организаций и используются исключительно в целях стабилизации социально-экономической обстановки и предотвращения негативных

¹ Установление факта длящегося административного правонарушения имеет важное значение в реализации юрисдикционных процедур (ч. 2, 3 ст. 4.5 КоАП).



социальных последствий в виде протестных акций населения, собственно корпоративные потребности действовать в соответствии с механизмом рыночной конъюнктуры в данном случае уступают по своей значимости обеспечению публичных потребностей. Частноправовая организация, получая финансовые средства государственной поддержки, действует в публичных интересах и постепенно утрачивает свое предназначение субъекта рыночных отношений, что характерно в целом для нарождающихся государственно-капиталистических отношений. Частноправовые организации, получая государственные кредиты, наделяются обязанностями по их целевому использованию, они подконтрольны органам исполнительной власти, обеспечивающим финансовый контроль, а применительно к сфере бюджетного контроля — также и Счетной палате РФ.

Таким образом, источником формирования корпоративных финансов являются бюджетные средства в случаях: а) обеспечения потребностей общественной безопасности при возникновении негативных социально-экономических предпосылок; б) наделения частноправовых организаций публичными полномочиями в сферах экономики, социальной политики и культуры; в) сопряженности и взаимообусловленности частноправовой и публично-правовой деятельности в случаях, обусловленных государственно-частным партнерством.

Наличие надлежащих средств корпоративных финансов свидетельствует о возможности легитимной деятельности самодостаточной в финансовом отношении организации. Совершение корпоративного правонарушения при наличии имущественных, а в данном случае и финансовых предпосылок для правомерной деятельности должно учитываться в юрисдикционной деятельности в качестве негативного фактора.

Ухудшение финансового положения организации обусловлено гражданско-правовыми нарушениями при неисполнении обязательств гражданско-правового договора. Изъятия финансовой деятельности могут быть следствием недобросовестной деятельности организации, подозреваемой в совершении проступка, либо они были вызваны внешними негативными обстоятельствами, например, ненадлежащим исполнением сделки, однако для существования административного производства имеет значение только сам факт негативного



положения корпоративных финансов, предпосылки финансовых обременений, а именно обусловлены ли они изъятиями корпоративного менеджмента или явились следствием сторонних факторов, не являются решающими, для квалификации субъективной составляющей вины организации необходимо подтвердить возможность ее легитимной деятельности, а не условия негативного состояния корпоративных финансов.

Ухудшением финансового положения организации представляет собой следствие осуществления цивилистических процедур финансового оздоровления или публичных процедур, обусловленных исполнением фискальных, административно-деликтных или иных публичных обязанностей, вытекающих из исполнительного производства или контрольно-надзорной деятельности.

Негативное состояние корпоративных финансов может быть обусловлено *причинением вреда деловой репутации юридического лица*. Защита корпоративной репутации относится к правоохраняемым интересам, их нарушение сказывается на имущественных правомочиях организации. Причинение репутационного вреда может быть обусловлено обнародованием в средствах массовой информации сведений, содержащих заведомо ложную информацию, либо такие сведения распространяются лицом, неосведомленным об их противоправном содержании. Применительно к деянию физического лица в этих случаях квалифицируется соответственно умышленное или неосторожное правонарушение. В зависимости от существа правонарушения следует различать репутационный вред, причиненный частноправовому субъекту — индивидуальному предпринимателю или коммерческой организации, и репутационный вред, причиненный публично-правовой корпорацией или ее должностному лицу. Правонарушение, причиняющее вред деловой репутации публичного органа, организации, учреждения, посягает на общегосударственные социально-приоритетные интересы, что предопределяет и значимость правовых последствий такого правонарушения, несоизмеримую с последствиями причинения репутационного вреда частноправовой корпорации. Во всех случаях причинение репутационного вреда сказывается на состоянии корпоративных или публичных финансов, возмещение такого вреда обусловлено судеб-



ным решением о компенсации такого вреда, выраженного в денежном эквиваленте. Независимо от его имущественной компенсации, репутационный вред может быть возмещен действиями причинителя вреда в тех случаях, когда судом установлена обязанность нарушителя выступить в средствах массовой информации с заявлением, опровергающим сведения, причинившие репутационный вред¹. Таким образом, существуют и нематериальные способы защиты правоохраняемых интересов, однако во всех случаях возмещение репутационного вреда в денежном эквиваленте или в иных формах позитивно сказывается на публичном или частноправовом потенциале корпоративного образования, в том числе и в части финансовых возможностей.

Таким образом, негативные факторы, влияющие на финансовое положение организации, могут быть обусловлены:

- а) правомерной деятельностью организации, однако, в силу изъянов корпоративного управления или неблагоприятной рыночной конъюнктуры, организация является убыточной и прогноз состояния ее активов остается крайне неустойчивым;
- б) нелегитимной деятельностью организации, к которой применены правовые имущественные санкции в виде административного штрафа или гражданско-правовых санкций;
- в) незаконным публичным воздействием: имущественными притязаниями должностных лиц, обусловленными коррупционными факторами, рейдерством, неправомерным проведением публичного контроля.

5.2.10. Обстоятельства непреодолимой силы в квалификации корпоративной вины

Точная квалификация имущественного статуса организации (в том числе и ее финансового положения) представляет собой один из основных факторов, необходимых для установления субъективных критериев корпоративной вины. Для существования юрисдикционной деятельности имеют значение не

¹ Нематериальное возмещение репутационного вреда в виде обязанности нарушителя выступить с опровержением сведений, причинивших вред, является следствием административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.13 КоАП.



только рассмотренные выше факторы, всегда обусловленные волевой деятельностью физических лиц, но и обстоятельства, независимые от волевой деятельности, а именно — *обстоятельства непреодолимой силы*, в цивилистическом восприятии к ним относятся чрезвычайные и непредотвратимые при данных условиях обстоятельства (п. 3 ст. 401 ГК).

Рассмотренные выше факторы, влияющие на финансовое положение организации, урегулированы цивилистическим законодательством, а применительно к публичным финансам также и административным законодательством, в отличие от них обстоятельства непреодолимой силы недостаточно юридически формализованы, в частности сфера правовой регламентации не распространяется на предпосылки возникновения таких обстоятельств. Правовыми средствами урегулированы лишь отдельные аспекты правового режима чрезвычайной ситуации, а также следствия осуществления властных действий, обусловленных введением такого режима. Обстоятельства непреодолимой силы представляют собой особый объект публичной регламентации, наличие таких обстоятельств обусловлено факторами, не зависящими от воли людей (наводнения, землетрясения, иные стихийные бедствия), либо с факторами, связанными с жизнедеятельностью (эпидемии, эпизоотии, аварии, катастрофы) (ст. 1 Федерального закона от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»), однако и в этих случаях возникновение чрезвычайной ситуации не связано с целенаправленной вредоносной деятельностью, а представляет собой следствие негативного воздействия на природную среду.

Обстоятельства непреодолимой силы представляют особый критерий квалификации субъективной составляющей виновного деяния. В отличие от других критериев, наличие которых подтверждает или исключает возможность легитимной деятельности корпоративного образования, а именно — финансовых и имущественных критериев, наличие обстоятельств непреодолимой силы во всяком случае исключает квалификацию вины, *нарушение норм и правил, совершенное в условиях непредвиденных и непредотвратимых обстоятельств, не может быть вменено в ответственность юридическому лицу*. Иное происходит при установлении факторов, свидетельствующих об имущественном потенциале организации, подозре-



ваемой в совершении проступка, в этом случае необходимо доказать взаимообусловленность неблагоприятного финансового и имущественного положения организации с фактом административного правонарушения, при этом последнее явилось нежелательным следствием негативных имущественных обстоятельств. Наличие обстоятельств непреодолимой силы влечет за собой различные правовые последствия в гражданском и публичном законодательстве. Применительно к гражданско-правовой регламентации их наличие влечет за собой приостановление исполнения гражданских процедур (см. абз. 1 п. 1 ст. 202 ГК), одностороннее прекращение обязательств по договору (см. п. 1 ст. 795 ГК), либо нарушение таких обязательств (см. п. 3 ст. 401 ГК), однако факт гражданского правонарушения, так же как и в публичном законодательстве, не может быть вменен в ответственность. В отличие от рассмотренных выше случаев публичная регламентация предусматривает исполнение обязанностей даже в условиях действия непреодолимой силы, применительно к сфере таможенного регулирования перевозчик в этих случаях обязан принять все меры для обеспечения сохранности вверенного ему имущества (см. п. 1 ст. 70, п. 1 ст. 91 ТК). Возникновение обстоятельств непреодолимой силы может повлечь за собой приостановление исполнения фискальных обязанностей (см. абз. 1 ст. 334 ТК). Неисполнение рассмотренных выше обязанностей, либо их ненадлежащее исполнение квалифицируется как административное правонарушение по ч. 1, 2 ст. 16.6 КоАП, вместе с тем применение санкций к юридическому лицу, во всяком случае, оспоримо, поскольку исполнение обязанностей в условиях непреодолимой силы заведомо сопряжено с риском нарушения таких обязанностей, наличие последних возможно только у публичного субъекта, но не у частноправового лица, как это предусмотрено таможенным законодательством. Именно публичные органы обязаны принять надлежащие меры по минимизации вредоносных последствий обстоятельств непреодолимой силы (стихийных бедствий и иных). К их ведению отнесены обязанности по предотвращению причинения имущественного ущерба, вверенного перевозчику, последний не наделен для этого надлежащими материальными и прежде всего техническими средствами, принятие надлежащих мер в этих случаях является прерогативой спасателей или иных должностных лиц правоохранительных органов.



Действие корпоративного образования при наличии обстоятельств непреодолимой силы рассматривается как фактор, исключающий субъективные критерии вины и соответственно — применения административных санкций, для этого не требуется установить причинно-следственную связь между нарушением и его последствиями, однако организация должна подтвердить, что она действовала в месте и во время возникновения непредотвратимых обстоятельств. Таким образом, в условиях непреодолимой силы организация наделена лишь ограниченными юрисдикционными обязанностями, от нее не требуется доказывать наличие фактов, устраняющих субъективные критерии виновного деяния, как это предусмотрено в тех случаях, когда правонарушение обусловлено негативным имущественным положением организации.

В целях квалификации корпоративного правонарушения необходимо принимать во внимание наличие обстоятельств, влекущих за собой возникновение чрезвычайной ситуации, а именно — наличие публичных, техногенных, политико-правовых и экономических факторов.

Публичные факторы обусловлены введением административных режимов военного, чрезвычайного положения, режима проведения контртеррористической операции, устанавливающих особые методы публичного контроля, специальные разрешительные режимы и иные публичные процедуры, обременяющие корпоративную деятельность. Установление административных режимов негативно сказывается на инвестиционной, торгово-промышленной и иной хозяйственной деятельности, осуществление которой в этих условиях экономически невыгодно ввиду наличия особых политических рисков, либо невозможно в силу установления запретов и ограничений, несовместимых со свободным перемещением товаров, услуг, финансовых средств.

Наличие экономических факторов обусловлено фискальными потребностями публичной власти, в этих целях устанавливаются дополнительные корпоративные имущественные обязанности, усиливающие бремя налогов, сборов и иных фискальных платежей, существенно затрудняющих хозяйственную деятельность или влекущих ее полное прекращение.

Политико-правовые факторы связаны с установлением особых мер осуществления внешней и внутренней торговли в целях обеспечения общегосударственных потребностей.



В сфере внешнеторговой деятельности такие меры включают в себя введение специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных режимов, устанавливающих экономические обременения субъектов предпринимательства. Принятие таких мер обусловлено внешнеполитическими факторами в случаях присоединения Российской Федерации к режиму экономических санкций или внутривнутриполитическими обстоятельствами в тех случаях, когда импорт товаров негативно сказывается на экономических интересах отечественных товаропроизводителей.

Наличие техногенных факторов связано со стихийными бедствиями и, в отличие от рассмотренных выше правовых факторов, не может быть юридически формализовано в виде императивных предписаний. Природные катаклизмы, влекущие за собой стихийные бедствия, недостаточно исследованы и находятся вне сферы правовой регламентации.

Таким образом, возникновение чрезвычайных и непреодолимых обстоятельств связано с правовыми или с техногенными факторами, ухудшающими экономическую конъюнктуру, однако для существа юрисдикционной деятельности в целом и в особенности для квалификации корпоративной вины необходимо установить юридические критерии обстоятельств непреодолимой силы, наличие которых несовместимо с легитимной хозяйственно-экономической деятельностью организации и, в частности, с выполнением ею норм и правил, нарушение которых влечет за собой административную ответственность. При установлении объективных критериев необходимо установить наличие немногочисленных правовых признаков, характеризующих возникновение чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств, следует прежде всего учитывать непредвиденность их возникновения. При введении специальных административных режимов организация заведомо попадает в особые условия экономической деятельности, при этом не имеет значения ее осведомленность об установлении административного режима, поскольку предусмотрено опубликование соответствующих правовых актов и их обнародование. Вместе с тем предварительное оповещение организации о введении особых условий предусмотрено далеко не всегда, особенно при проведении оперативно-розыскных мероприятий, обусловленных режимом контртеррористической операции, а также при проведе-



нии разрешительной деятельности в условиях режима чрезвычайного положения. В этих случаях организация обязана соблюдать публичные процедуры, связанные с проведением спецрежима, при этом предварительное оповещение организации не предусмотрено, либо организация информируется о тех или иных властных действиях непосредственно перед их проведением. Юридическое лицо не в состоянии прогнозировать свою деятельность в условиях особых административных режимов чрезвычайного, военного положения, проведения контртеррористической операции, введение которых во всяком случае препятствует исполнению ранее принятых гражданско-правовых обязательств или негативно сказывается на возможности инвестирования договорной деятельности.

5.2.11. Презумпция невиновности корпоративного правонарушения

Установление рассмотренных выше факторов непреодолимой силы свидетельствует о невозможности легитимной корпоративной деятельности, в этих условиях квалификация правонарушения невозможна ввиду отсутствия субъективных критериев виновного деяния. Проверка фактов наличия или отсутствия юридических обстоятельств, необходимых для установления субъективных критериев вины, производится на стадии ее публичного доказывания, при этом следует иметь в виду активную роль организации, подозреваемой в совершении проступка. Фактически именно организация обязана доказывать свою невиновность, в отличие от нее должностное лицо юрисдикционного органа, по инициативе которого возбуждено дело о корпоративном проступке, представляет свидетельства нарушения норм и правил, квалифицируемых в качестве правонарушения. Для стадии доказывания корпоративного правонарушения характерна состязательность сторон: при этом юрисдикционный орган подтверждает объективные критерии виновного деяния, организация во всяком случае приводит доводы, свидетельствующие о правомерности ее действий в данных условиях, т.е. подтверждает отсутствие субъективных критериев вины. *В отношении корпоративных правонарушений принцип презумпции невиновности применяется избирательно, предметом публичного доказывания является наличие общественно-опасных последствий, в том числе и в случаях причинения имущественного ущерба, морального, репу-*



тационного вреда правоохраняемым публичным или частно-правовым интересам. Однако даже при подтверждении объективных критериев вины правонарушение не может быть вменено в ответственность в тех случаях, если организация докажет отсутствие субъективных критериев вины и приведет неопровержимые доводы, свидетельствующие о том, что организацией были приняты все зависящие от нее меры для соблюдения норм и правил, а их нарушение было предопределено неправомерной деятельностью других лиц, либо обусловлено наличием чрезвычайных и иных непреодолимых в данных условиях обстоятельств. *Принцип презюмируемости публичного доказывания вины не является безусловным, его применение зависит от существования корпоративного правонарушения*¹.

Таким образом, квалификация административного и иного публичного правонарушения, совершенного юридическим лицом, всегда обусловлена наличием состава проступка, элементы которого свойственны только корпоративному правонарушению, а именно:

- а) субъектами корпоративного правонарушения могут быть только частноправовые юридические лица, а в редких случаях также и публичные организации. Публичные органы не относятся к субъектам корпоративного правонарушения;
- б) субъективная сторона корпоративного правонарушения предусматривает установление формализованных объективных и субъективных критериев вины, при этом психологические критерии вины в форме умысла и неосторожности применяются только при квалификации виновного деяния физического лица²;
- в) объектом корпоративного правонарушения являются правоохраняемые публичные и частноправовые интересы, при этом последние как объект правовой защиты

¹ Избирательное применение принципа презумпции невиновности уже предусмотрено при совершении физическим лицом нарушений правил дорожного движения (ч. 3 ст. 1.5 КоАП).

² Применение психологических критериев вины возможно только при корреляции проступка, совершенного организацией с правонарушением ее должностного лица, т.е. их применение возможно в тех случаях, когда корпоративное правонарушение обусловлено противоправным деянием должностного лица организации-нарушителя.



всегда уступают по своей значимости обеспечению общегосударственных потребностей¹;

- г) с объективной стороны корпоративное правонарушение характеризуется противоправным действием, воплощенном в нелегитимном правовом акте, либо противоправным бездействием, формализованном в уклонении юридического лица от исполнения установленных административных процедур при нарушении сроков их исполнения и в других случаях.

Противоправное деяние организации всегда обусловлено неисполнением ее административным органом корпоративных прав и обязанностей или их ненадлежащим исполнением.

¹ Как это уже упоминалось в настоящем тексте, административная ответственность устанавливается за деяния частноправовых субъектов, а в редких случаях также за публичные проступки публичных должностных лиц и в исключительных случаях — за правонарушения публичных организаций. Таким образом, корпоративная ответственность публичных организаций вымещается индивидуальной ответственностью их должностных лиц при совершении ими должностных и иных публичных правонарушений.



6.1. Цели административного наказания

Согласно ч. 1 ст. 3.1 КоАП административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Данной статьей определены воспитательные и превентивные цели административного наказания, представляющего собой меру государственного принуждения к нарушителю. Административное наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения, и заключается в предусмотренном КоАП ограничении прав и свобод физического лица либо правомочий юридического лица — нарушителя.

Применение уголовных наказаний также предусматривает достижение превентивных целей государственного принуждения: согласно ч. 2 ст. 43 УК наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений. В отличие от КоАП, УК предусматривает дости-

жение корректирующих целей наказания: по смыслу ч. 2 ст. 43 УК предназначение карательных санкций заключено в устранении асоциальных мотивов в действиях осужденного.

Применение мер административного пресечения или исполнение административных наказаний, ограничивающих права физического лица на личную неприкосновенность или на свободу передвижения (например, доставление нарушителя, административное задержание или административный арест), сопряжено с бытовыми и физическими лишениями, однако причинение лицу, подозреваемому в совершении проступка, либо нарушителю морального вреда (физических страданий) не является целью принудительных мер, а представляет собой их неизбежные последствия.

Возбуждение дела об административном правонарушении, а также применение мер административного принуждения может быть сопряжено с причинением имущественного ущерба юридическому лицу либо наносить вред его деловой репутации, но и в этих случаях указанные последствия обусловлены применением избранных мер, а потому и являются правомерными действиями.

Должностные лица органов административной юрисдикции не вправе допускать необоснованного усиления негативных последствий применения административных наказаний, связанных с временной изоляцией физического лица¹.

Вред юридическому лицу может быть причинен и в случаях применения административных наказаний к должностному лицу, возглавляющему организацию, например установление запретов и ограничений при назначении дисквалификации, не совместимых с распорядительной деятельностью физического лица — нарушителя, может негативно сказаться на коммерческом статусе организации.

КоАП и административное законодательство в целом различают вред, причиненный правомерными действиями должностного лица, с нематериальным (моральным, репутационным) вредом, обусловленным противоправной деятельностью.

Неоправданное причинение вреда может быть следствием назначения административного наказания, несоразмерного

¹ В частности, должностные лица, исполняющие административный арест, в своих действиях обязаны руководствоваться Положением о порядке отбывания административного ареста, утв. постановлением Правительства РФ от 2 окт. 2002 г. № 726.



общественно опасным последствиям проступка при применении санкций, ограничивающих свободу нарушителя, вместо не столь обременительных альтернативных наказаний, предусмотренных соответствующей санкцией. Так, административный арест может быть назначен только в исключительных случаях, когда недопустимо применение других санкций, что в принципе исключает возможность его применения к лицу, совершившему впервые проступок, не причинивший существенного вреда, в особенности при наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность (ч. 2 ст. 3.9, ч. 1 ст. 2.4 КоАП). Причинение морального или репутационного вреда может быть обусловлено нарушением процессуальных гарантий подозреваемого, например ограничением его прав при рассмотрении дела об административном правонарушении. Во всяком случае, изменение постановления о назначении административного наказания либо отмена постановления по результатам его обжалования или опротестования прокурором свидетельствуют о ненадлежащих действиях должностного лица, вынесшего это постановление и тем самым причинившего моральный вред.

Меры административного принуждения применяются не только при исполнении административных наказаний, но и при осуществлении предусмотренных КоАП отдельных процессуальных действий. Исчерпывающий перечень мер административного пресечения определен ч. 1 ст. 27.1 КоАП.

Основным субъективным фактором предотвращения повторного совершения лицом правонарушения является осознание им неотвратимости применения карательных санкций, предусмотренных законом. Превентивная цель применения административных санкций заключена в предотвращении совершения не только административного проступка, но и других правонарушений — дисциплинарных проступков, преступлений и т.п., в том числе и их рецидивов¹.

¹ Российским имперским уголовным законодательством не были определены цели применения уголовных наказаний: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. предусматривало фиксацию правовых последствий применения двух разновидностей содержащихся в нем санкций — уголовных и исправительных наказаний. Уложение не разграничивало административные и уголовные наказания. Статьей 30 Устава была предусмотрена единственная разновидность взыскания, а именно денежное взыскание, относимое к исправительным наказаниям. Данное наказание не было определено Уголовным уложением 1903 г.: среди восьми видов наказаний было лишь одно, предусматривающее имущественные ограничения, — денежная пеня.



Конституция РФ запрещает назначать административные и другие наказания в противоправных целях: согласно ч. 2 ст. 21 никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию¹.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.2 КоАП).

Защите деловой репутации гражданина и юридического лица посвящена также ст. 152 ГК. При истолковании ч. 2 ст. 3.1 КоАП следует принимать во внимание постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», согласно которому под распространением сведений, порочащих деловую репутацию граждан и юридических лиц, о котором указывается в ст. 152 ГК, следует понимать опубликование таких сведений в печати, трансляцию по радио и телевидению, демонстрацию в кинохроникальных программах и других средствах массовой информации, распространение в сети Интернет, изложение в служебных характеристиках, публичных выступлениях, заявлениях, адресованных должностным лицам, или сообщение в иной, в том числе устной форме хотя бы одному лицу.

6.2. Виды административных наказаний

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ч. 1 ст. 3.2 КоАП):

- предупреждение;
- административный штраф;

¹ Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 44-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и протоколов к ней». При этом необходимо также принимать во внимание, что Российской Федерацией ратифицирована Европейская конвенция от 26 ноября 1987 г. по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и протоколы 1 и 2 к ней от 4 ноября 1993 г., подписанные от имени Российской Федерации в Страсбурге 28 февраля 1996 г.

- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности.

В отличие от КоАП РСФСР (1984) ныне действующий КоАП уточняет наименование отдельных видов административных наказаний (в предшествующем Кодексе — административные взыскания), а также устанавливает новые административные наказания в виде дисквалификации и административного приостановления деятельности. При этом изменение наименования наказания в виде административного штрафа обусловлено множественностью штрафных санкций, предусмотренных, в частности, за совершение преступлений (ст. 46 УК), налоговых проступков (п. 2 ст. 114 НК), гражданских правонарушений (п. 1 ст. 330 ГК), а также нарушений бюджетного законодательства (ст. 282 БК).

Административные наказания различаются в зависимости от методов их установления и применения.

По способам установления различаются административные наказания, вводимые федеральным законом (они указаны в п. 3—9 ч. 1 ст. 3.2 КоАП) или законом субъекта РФ (п. 1, 2 ч. 1 ст. 3.2 КоАП).

По процессуальным особенностям назначения различаются административные наказания, назначаемые судьей или другими должностными лицами (органами) административной юрисдикции.

Должностные лица вправе назначать только административные наказания в виде предупреждения, а в некоторых случаях — в виде административного штрафа и административного выдворения, остальные административные наказания назначаются только судьями¹.

¹ В тех случаях, когда нарушитель не оспаривает факт совершения проступка, допускается назначение должностным лицом юрисдикционного органа административного штрафа на месте совершения административного правона-



Постановления о назначении административного наказания выносятся на основе единоначалия. К коллегиальным органам административной юрисдикции относятся комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административные комиссии, создаваемые в соответствии с законами субъектов РФ. Указанные коллегиальные органы вправе осуществлять юрисдикционную деятельность применительно к административным правонарушениям, предусмотренным законами субъектов РФ (п. 4 ч. 2 ст. 22.1 КоАП).

В зависимости от *правовых последствий применения* различаются административные наказания, ограничивающие имущественные права и предусматривающие ограничение немущественных прав.

Административные наказания, ограничивающие правомочия собственника, а именно правомочия владения, пользования или распоряжения вещью, относятся к имущественным административным наказаниям. К наказаниям, устанавливающим директивные (непосредственные) имущественные ограничения, относятся административный штраф, возмездное изъятие или конфискация вещи. Назначение дисквалификации либо применение к субъекту предпринимательства санкции в виде административного приостановления деятельности влечет за собой релятивные имущественные ограничения и тем самым обременяет коммерческие правомочия нарушителя. Назначение административного штрафа, исчисляемого на основе любого из правовых критериев, установленных ч. 1 ст. 3.5 КоАП, влечет за собой прекращение права собственности на имущество, выраженное в денежном эквиваленте штрафа. Право собственности на конфискуемую или изымаемую вещь прекращается также вследствие применения других имущественных административных наказаний, причем такая вещь должна находиться у нарушителя на законных основаниях. Имущественные административные наказания влекут за собой прекращение права собственности, в том числе и в случаях, когда собственником конфискуемой или изымаемой вещи является добросовестное лицо, а нарушитель лишь пользовался или распоряжался вещью.

рушения (ч. 1 ст. 28.6 КоАП). Внесудебная процедура административного выдворения применяется при совершении иностранным физическим лицом правонарушения при въезде в Российскую Федерацию, в остальных случаях это наказание назначается судьей районного суда (ч. 2 ст. 3.10, абз. 2 и 3 ст. 23.1 КоАП).



Таким образом, следствием назначения административных наказаний, ограничивающих имущественные права, всегда является прекращение права собственности, тогда как применение мер административного пресечения влечет за собой ограничение отдельных правомочий, например права пользования и распоряжения вещью, на которую наложен арест (ч. 1 ст. 27.14 КоАП).

Постановления о назначении имущественных административных наказаний в виде конфискации и возмездного изъятия всегда выносятся в отношении лиц, к которым уже были применены меры административного пресечения в виде изъятия (ареста) вещей, также влекущие ограничение правомочий собственника.

Административные наказания, устанавливающие ограничения имущественных прав, могут быть применены как к гражданам, так и к юридическим лицам.

К административным наказаниям, ограничивающим неимущественные права нарушителя, относятся лишение специального права, административный арест и административное выдворение. Назначению административных наказаний, ограничивающих право на личную неприкосновенность (т.е. административного ареста и административного выдворения), всегда предшествует применение мер административного пресечения в виде доставления и административного задержания, также сопряженных с ограничением указанного права.

Статья 3.2 КоАП различает два юридических факта: применение административного наказания и его установление. КоАП предусматривает применение административных наказаний к физическим и юридическим лицам, при этом к последним могут быть применены наказания в виде предупреждения, административного штрафа, возмездного изъятия орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также конфискации указанного предмета.

Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа могут быть установлены законами субъектов РФ, все иные административные наказания устанавливаются только КоАП (ч. 3 ст. 3.2).

В отношении юридического лица могут быть применены административные наказания, определенные п. 1—4, 9 ч. 1 ст. 3.2 КоАП¹. При применении административных наказаний

¹ Санкции статей Особенной части КоАП в их действующей редакции не предусматривают применение возмездного изъятия к юридическому лицу.



к юридическим лицам учитываются обе разновидности противоправного деяния: действие либо бездействие, последнее выражается в уклонении юридического лица от исполнения обязательств, обусловленных его корпоративным статусом, при этом бездействие юридического лица опосредовано бездействием его должностных лиц. Применительно к налоговым правонарушениям противоправное бездействие выражается в несоблюдении сроков, установленных для исполнения налоговых обязательств, например в случае уклонения от постановки на учет в налоговом органе (ст. 117 НК).

Согласно ч. 1 ст. 3.3 КоАП предупреждение, административный штраф, лишение специального права, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности представляют собой основные административные наказания и не могут применяться в дополнение к другим. Остальные виды административных наказаний, определенные ч. 1 ст. 3.2, могут устанавливаться и применяться в качестве как основных, так и дополнительных административных наказаний.

Дополнительные административные наказания не назначаются самостоятельно, они могут применяться только наряду с основными, т.е. санкцией за административный проступок может быть основное либо основное и дополнительное административные наказания.

Членение правоохранительных санкций на основные и дополнительные в действующем законодательстве используется редко и предусмотрено ст. 45 УК. В отличие от КоАП, УК выделяет три разновидности наказаний, применяемых:

- только в качестве основных видов наказаний;
- в качестве как основных, так и дополнительных видов наказаний;
- только в качестве дополнительных видов наказаний.

Применительно к административным наказаниям, определенным п. 3—4 ч. 1 ст. 3.2 КоАП, предметом административного правонарушения является движимое имущество, например водные биологические ресурсы континентального шельфа (ч. 2 ст. 8.17).

В редких случаях орудием совершения административного правонарушения может быть и недвижимость — подлежащие регистрации воздушные и морские суда (ч. 1—3 ст. 8.17, ст. 8.20).



6.3. Предупреждение

Предупреждение представляет собой особую правоохранительную санкцию.

В отличие от других видов административных наказаний, вынесение предупреждения не влечет за собой ограничений конституционных прав и свобод нарушителя. Основная его цель — превентивное воздействие на волю нарушителя, препятствующее рецидиву проступка. Предупреждение выносится только при совершении административных правонарушений, не представляющих значительную общественную опасность и не повлекших причинение значительного вреда. Вынесение предупреждения корректирует нравственные устои нарушителя и тем самым содействует его социальной адаптации.

В уголовном праве предупреждение относится к принудительным мерам воспитательного воздействия, назначаемым несовершеннолетнему в качестве правоохранительной санкции, альтернативной уголовному наказанию: согласно ч. 1 ст. 91 УК предупреждение состоит в разъяснении несовершеннолетнему вреда, причиненного его деянием, и последствий повторного совершения преступлений, предусмотренных УК.

Предупреждение выносится только в письменной форме. При вынесении предупреждения протокол об административном правонарушении не составляется, это наказание оформляется на месте совершения проступка (см. ч. 1 ст. 28.6 КоАП).

В вынесении официального порицания выражается неодобрение, осуждение противоправного деяния нарушителя.

Предупреждение как вид административного наказания может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания.

В отличие от предупреждения, устное замечание правонарушителю, предусмотренное ст. 2.9 КоАП при малозначительности совершенного проступка, не является наказанием.

6.4. Административный штраф

Административный штраф представляет собой единственную разновидность административного наказания, исчисляемого в денежной форме.

Частью 1 ст. 3.5 КоАП определены правовые критерии исчисления размера административного штрафа, согласно которым штраф устанавливается в величине, кратной:



- фиксированной денежной сумме в рублевом эквиваленте. Максимальная сумма административного штрафа, исчисляемого в фиксированной сумме, установленной санкцией соответствующей статьи КоАП, не может превышать 5 тыс. руб. для граждан, 15 тыс. руб. для должностных лиц и 1 млн руб. для юридических лиц;
- стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;
- сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин;
- сумме незаконной валютной операции;
- сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании;
- сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке;
- сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках;
- сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию;
- сумме неуплаченного административного штрафа;
- сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, незаконно переданного юридическим лицам;
- стоимости имущественных услуг, незаконно оказанных юридическим лицом;
- сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги) (сумма выручки исчисляется в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 3.5 КоАП);
- сумме выручки правонарушителя, полученной вследствие неправомерного завышения регулируемого государством порядка ценообразования (сумма исчисляется в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 3.5 КоАП);
- максимальной цене публичного контракта (п. 5 ч. 1 ст. 3.5 КоАП);
- сумме излишнего дохода, полученного правонарушителем в результате неправомерного использования инсайдерской информации или манипулирования рынком (см. п. 6 ч. 1 ст. 3.5 КоАП в редакции п. 1 ст. 24 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ);



- сумме убытков, не причиненных нарушителю, при неправомерном использовании инсайдерской информации или манипулировании рынком (см. п. 6 ч. 1 ст. 3.5 КоАП в редакции вышеуказанного Федерального закона).

Минимальный размер административного штрафа не может быть менее 100 руб¹.

Санкциями статей Особенной части КоАП наиболее часто предусматривается метод исчисления размера административного штрафа в фиксированной денежной сумме. Остальные критерии исчисления размера административного штрафа используются значительно реже.

Административный штраф в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения, исчисляется при совершении:

- мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП);
- экологических правонарушений, установленных ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП;
- нарушений законодательства об экспортном контроле (см. ч. 1 ст. 14.20 КоАП);
- таможенных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП.

В указанных случаях различается движимое имущество, относимое к предмету административного правонарушения. Применительно к мелкому хищению к такому имуществу относятся похищенные вещи, при совершении экологических проступков предметом административного правонарушения являются водные биологические или минеральные ресурсы, в случае нарушений законодательства об экспортном контроле к предметам административного правонарушения относятся товары, информация, работы, услуги или результаты интеллектуальной деятельности, а при нарушении таможенных правил — товары или транспортные средства, пользование которыми осуществляется с нарушением таможенного законодательства.

Максимальный размер административного штрафа, исчисляемого на основе указанного критерия, т.е. в сумме трехкратного размера стоимости предмета административного право-

¹ При совершении правонарушений, предусмотренных ст. 15.21, 15.30 КоАП, административный штраф, исчисляемый на основе последних двух вышеуказанных критериев, не может быть менее 700 000 руб.



нарушения (см. ч. 3 ст. 3.5 КоАП), предусмотрен при совершении административных правонарушений, установленных ст. 7.27, ч. 2 ст. 8.17, ч. 1, 2 ст. 16.1 КоАП.

Исчисление административного штрафа в сумме, кратной размеру незаконной валютной операции или в сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, предусмотрено при совершении проступков, установленных ч. 1 ст. 15.25 КоАП.

Исчисление административного штрафа в величине, кратной сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках, или сумме денежных средств, не возвращенных в Российскую Федерацию, предусмотрено при нарушениях валютного законодательства, установленных соответственно ч. 3—5 ст. 15.25 КоАП.

Исчисление административного штрафа в величине, кратной сумме неуплаченных таможенных пошлин, налогов, предусмотрено при совершении нарушений таможенных правил в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 16.2 КоАП.

Исчисление административного штрафа в величине, кратной сумме неуплаченного административного штрафа, предусмотрено только при совершении проступков, установленных ч. 1 ст. 20.25 КоАП.

Административный штраф может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания. Он определяется в зависимости от статуса субъекта административного правонарушения: физического, должностного, юридического лица. Применение штрафных санкций к индивидуальным предпринимателям обусловлено формализованными критериями, установленными КоАП для конкретного правонарушения, при этом применяются унифицированные правила, отождествляющие юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица (см. прим. к ст. 2.4 КоАП), либо индивидуальные предприниматели несут ответственность в качестве самостоятельных субъектов или привлекаются к ответственности в качестве юридических лиц¹.

¹ Юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя обусловлен существом вменяемого правонарушения.



6.5. Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения

Возмездным изъятием орудия совершения или предмета административного правонарушения является их принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета.

Возмездное изъятие назначается судьей (ч. 1 ст. 3.6 КоАП), может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.

Объектом административных наказаний в виде возмездного изъятия или конфискации всегда является конкретная вещь или иные имущественные объекты, относимые к орудиям совершения или предметам административного правонарушения.

Орудием совершения административного правонарушения является вещь, посредством которой причинен имущественный ущерб правоохраняемым публичным или частноправовым интересам. Таким образом, при квалификации проступка необходимо установить, что ущерб был причинен вещью, находящейся у нарушителя в собственности или на иных законных основаниях. К орудиям совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1—3 ст. 8.17, ч. 1, 2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП, относятся движимые имущественные объекты — морские суда, а применительно к ч. 1, 2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП — также и летательные аппараты.

Орудия совершения административного правонарушения могут быть только конфискованы, за исключением оружия и патронов к нему, которые в зависимости от вида посягательства могут относиться как к орудиям совершения административного правонарушения (ст. 20.13 КоАП), так и к предметам совершения административного правонарушения (ч. 2, 3 ст. 20.8, ч. 3 ст. 20.12) и в этом случае возмездно изъяты.

К предметам административного правонарушения относится конкретная вещь, либо совокупность имущественных объектов, приобретаемых нарушителем в собственность и участвующих в незаконном обороте, либо вещь, в отношении которой нарушитель осуществляет правомочия владения, пользования или распоряжения, причем нарушитель своими противоправными действиями стремится использовать полез-



ные свойства вещи. К таким вещам относятся незаконно добытые водные биологические ресурсы, алкогольная и спирто-содержащая продукция, находящаяся в незаконном обороте (ч. 1—3 ст. 14.16, ч. 1, 3, 4 ст. 14.17, ст. 14.18 КоАП).

Вещи, относимые к предметам административного правонарушения, идентифицируются с конкретным имущественным объектом (например, охотничье оружие) либо представляют собой их совокупность, например незаконно добытые водные биологические ресурсы (ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП), а применительно к ст. 8.20 также и минеральные ресурсы континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, находящиеся в незаконном обороте, биологические коллекции (ст. 8.34), животные или растения (ст. 8.35), продукция незаконного природопользования (ст. 8.39), товары и (или) транспортные средства, владение, распоряжение, пользование которыми осуществляются с нарушением таможенных правил (см. ч. 1—3 ст. 16.1, ч. 1—3 ст. 16.2, ч. 2 ст. 16.3, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.9, ст. 16.16, ч. 1—3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21). Таким образом, предметы административного правонарушения всегда объективированы и не могут быть представлены какой-либо нематериальной субстанцией. Полезные свойства таких вещей можно использовать, в частности, реализовать, однако в редких случаях к ним относятся вещи, не имеющие потенциальной коммерческой значимости, например предметы, конфискуемые при совершении нарушения правил дорожного движения (ч. 2 ст. 12.4).

Предметы совершения административного правонарушения могут быть конфискованы, а в случаях, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 20.8, ч. 3 ст. 20.12 КоАП, — возмездно изъяты.

Орудия совершения или предметы административного правонарушения могут быть конфискованы (возмездно изъяты) у правонарушителя либо временно изъяты у лица, подозреваемого в совершении проступка, при применении к нему мер административного пресечения, а также при осуществлении экспертизы и иных процессуальных действий.

Рассматриваемое административное наказание заключается в принудительном изъятии имущественного объекта у нарушителя — физического или юридического лица независимо от волеизъявления бывшего собственника, который в этом случае утрачивает право собственности на изъятую вещь.

Лицо, совершившее проступок, может быть собственником изымаемого предмета, обладать применительно к нему



отдельными имущественными правомочиями, либо владеть этим предметом на незаконных основаниях.

По смыслу КоАП возмездному изъятию подлежит объект движимого имущества.

Возмездное изъятие относится к административным наказаниям, ограничивающим имущественные права собственника, в том числе в тех случаях, когда собственником возмездно изъятого имущественного объекта был сам нарушитель. В отличие от конфискации предмета административного правонарушения, представляющей собой его безвозмездное изъятие, бывшему собственнику возмездно изъятого предмета компенсируется часть его стоимости.

Согласно ч. 3 ст. 35 Конституции РФ никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, возможность ограничения данного права, в том числе и в форме бессудного (административного) лишения имущества, допускается только в том случае, если это предусмотрено федеральным законом (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Частью 2 ст. 235 ГК определена возможность принудительного изъятия у собственника имущества, в том числе в форме его реквизиции или конфискации (ст. 242, 243 ГК), однако имущественный статус возмездно изъятого предмета ГК кодексом не регламентирован.

Правила, установленные ГК и гражданско-правовым законодательством в целом, не предназначены для регламентации публичных имущественных отношений, в том числе при применении имущественных санкций либо изъятия имущества в общегосударственных целях (см. п. 3 ст. 2 ГК).

В соответствии с Конституцией РФ рассматриваемое административное наказание может быть назначено только судьей.

6.6. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Федерации не изъятых из оборота вещей.

Конфискация назначается судьей (ч. 1 ст. 3.7 КоАП), может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания.



Конфискация предмета, так же как и его возмездное изъятие, представляет собой разновидность административных наказаний, ограничивающих имущественные права собственника, в том числе и в тех случаях, когда нарушитель являлся собственником принудительно изымаемой вещи. Применение обоих наказаний влечет за собой прекращение права собственности на отчуждаемый имущественный объект.

Согласно ст. 3.7 КоАП правовой режим административной конфискации в случае совершения административных правонарушений не применяется: назначение данного административного наказания является прерогативой судьи.

Конфискацию как административное наказание следует отличать от *изъятия* вещей и документов, представляющего собой меру административного пресечения.

Конфискация как санкция за совершенное правонарушение предусмотрена не только КоАП. Так, согласно ст. 243 ГК допускаются две формы конфискации: по решению суда и в административном порядке — по решению уполномоченных органов административной юрисдикции, их должностных лиц. Конфискация в качестве меры ответственности, предусмотренной Гражданским кодексом, может быть применена в отношении как движимого имущества, так и недвижимых объектов.

Правовой режим конфискации в качестве публичной санкции существенно отличается от истолкования конфискации КоАП: в данном случае конфискации подлежат только имущественные объекты, установленные санкцией соответствующей статьи Особенной части КоАП, причем отдельные объекты имущества, в частности деньги и ценные бумаги, не могут рассматриваться в качестве орудия совершения административного проступка и поэтому не подлежат конфискации.

Таким образом, согласно КоАП конфискация может быть осуществлена в отношении движимого имущества, а также применительно к недвижимым имущественным объектам — в этом отличие конфискации от возмездного изъятия. В частности, конфискация морского или воздушного судна (в тех случаях, когда оно подлежит государственной регистрации), применяемая в соответствии с КоАП за совершение административных правонарушений на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации, представляет собой разновидность конфискации недвижимого имущества (см. ч. 1—3 ст. 8.17, ч. 1—2 ст. 8.18,



ст. 8.19, 8.20, а применительно к воздушному судну — также ч. 1—2 ст. 8.18, ст. 8.19—8.20 КоАП)¹.

Под вещью, подлежащей при конфискации принудительному безвозмездному изъятию, понимаются объекты гражданских прав — движимые и недвижимые вещи. Нарушитель может быть собственником изымаемой при конфискации вещи либо обладать применительно к ней отдельными имущественными правомочиями — правом владения и (или) распоряжения: в любом случае вещь, подлежащая конфискации, должна находиться у нарушителя на одном из указанных законных оснований. Изъятие у нарушителя движимой, недвижимой вещи, находящейся у него на незаконных основаниях, не является конфискацией: в отличие от данного административного наказания, предмет, подлежащий принудительному изъятию, при применении возмездного изъятия по смыслу ст. 3.6 КоАП может находиться у нарушителя на незаконных основаниях.

Согласно ч. 3 ст. 3.7 КоАП не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения:

- подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику;
- изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению. Под предметом, изъятим из оборота, подразумевается имущество, нахождение которого в обороте не допускается на основании ч. 1 п. 2 ст. 129 ГК. Виды объектов гражданских прав, изъятых из оборота, должны быть прямо указаны в федеральном законе.

Российское имперское право также рассматривало конфискацию в качестве особой разновидности имущественных санкций. Согласно ст. 58 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных конфискация «всех или части принадлежащих осужденным вещей и других имуществ» являлась дополнительным имущественным наказанием, присоединяемым в ука-

¹ При корреляции понятий «воздушное судно» и «летательный аппарат» (КоАП) следует иметь в виду, что по смыслу ст. 32 ВЗК данные понятия отождествляются.



занных законом случаях к основному уголовному или исправительному наказанию. От общей конфискации, или принудительного изъятия всего имущества в пользу казны, отличалось изъятие у виновного *отдельных предметов* — «орудий, послуживших или долженствующих служить к совершению преступления (*instrumental sceleris*), или же продуктов преступления». В соответствии с отделом первым гл. IX Уложения (о нарушении уставов таможенных) наказание в виде конфискации было предусмотрено по девятнадцати составам преступлений, правовой режим специальной конфискации был определен ст. 751, ч. 2 ст. 759, ст. 760, 761 (дополнения 1, 2), 762, 763, ч. 1 ст. 764. Виды отдельных предметов, подлежащих конфискации в данном случае, определялись диспозицией правовой нормы. Конфискованные предметы, если они не подлежали уничтожению, обращались в пользу казны либо направлялись конкретному адресату, определенному санкцией: согласно ст. 759 незаконно ввозимая из зарубежных стран российская серебряная монета, а также медная монета новой чеканки подлежали конфискации и направлению на монетный двор.

На основании ст. 1205 Устава уголовного судопроизводства товары и другие предметы, признанные судом подлежащими конфискации, а равно удержанные для пополнения штрафов, продавались казенным управлением¹.

6.7. Лишение специального права

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП.

Лишение специального права назначается судьей (ч. 1 ст. 3.8 КоАП). Срок лишения не может быть менее одного месяца и более трех лет.

¹ Уголовные наказания по российскому имперскому праву подразделялись на наказания в виде смертной казни; наказания, бессрочно ограничивающие свободу (каторжные работы первой степени); наказания, ограничивающие свободу на срок, определенный судебным решением в пределах минимального и максимального сроков указанных ограничений, определенных Уложением о наказаниях уголовных и исправительных (каторжные работы второй — седьмой степеней). Наказание в виде денежного взыскания являлось единственным основным исправительным наказанием, предусмотренным названным Уложением.



Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Наличие у гражданина специального права подтверждается разрешительными документами, к которым относятся: водительское удостоверение; удостоверение на право управления судном (в том числе маломерным); удостоверение тракториста-машиниста (тракториста); охотничий билет.

Административное наказание в виде лишения специального права ограничено сроком до трех лет, по истечении которого правомочия лица должны быть восстановлены (ч. 4 ст. 32.6 КоАП). В этом случае изъятые документы возвращаются. Таким образом, данное административное наказание представляет собой временное приостановление правомочий нарушителя — физического лица.

КоАП предусматривает два вида лишения специального права: лишение права управления транспортным средством (в том числе и судном внутреннего водного транспорта) и лишение права охоты. Лишение права на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств не предусмотрено санкциями статей Особенной части КоАП, что заведомо исключает и применение этого наказания (ч. 2 ст. 32.6 КоАП).

Органы, исполняющие постановление судьи о лишении специального права, а также порядок исполнения постановления о применении данного административного наказания определены соответственно ст. 32.5, 32.6 КоАП.

Лишение специального права как вид административного наказания необходимо отличать от санкций в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования, установленных ст. 14 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ. Указанные санкции применяются к лицензиату-нарушителю независимо от его привлечения к административной ответственности, установленной КоАП.

6.8. Административный арест

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток, а за нарушение требований режимов чрезвычайного положения и контртеррористической операции — до 30 суток (см. ст. 20.5, ч. 3 ст. 20.27 КоАП).



Административный арест назначается судьей (ч. 1 ст. 3.9 КоАП), может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания.

Административный арест — единственное административное наказание, ограничивающее свободу нарушителя¹.

Данная мера применяется только при наличии обстоятельств, отягчающих административную ответственность, исчерпывающий перечень которых указан в ч. 1 ст. 4.3 КоАП; если таковые отсутствуют, должны быть применены иные, не столь обременительные административные наказания. КоАП существенно расширил возможность применения административного наказания в виде административного ареста и ужесточил предусмотренные этим наказанием ограничения: санкции двадцати составов административных правонарушений КоАП предусматривают назначение административного ареста, причем в соответствии со ст. 20.5 и ч. 3 ст. 20.27 (применительно к должностным лицам) КоАП — на срок до 30 суток. В предыдущей редакции КоАП (1984) административный арест с максимальным сроком в 15 суток был установлен лишь семью статьями.

Административный арест не применяется к беременным женщинам, женщинам, имеющим ребенка в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II групп. Данное административное наказание не может быть применено к должностным лицам правоохранительных органов — ОВД, органов Роснаркоконтроля, пенитенциарных, таможенных органов, должностным лицам системы Государственной противопожарной службы, а также к военнослужащим.

Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после его вынесения. Лицо, подвергнутое аресту, содержится под стражей в месте, определяемом органами внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр арестованного лица.

В случаях, установленных Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», административный арест представляет собой санкцию, применяемую к нарушителям правил комендантского часа

¹ В случае совершения административных проступков иностранными физическими лицами соответствующие правовые последствия влечет также и применение наказания в виде административного выдворения.



при пресечении насильственных противоправных действий, указанных в п. «а» ст. 2 этого Закона. По смыслу пунктов «а», «в» ст. 12, п. 1 ст. 31 и п. 2 ст. 33 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ применению данной меры всегда предшествует доставление лица или его административное задержание при несоблюдении правил комендантского часа или при иных нарушениях режима чрезвычайного положения. При этом время задержания обусловлено истечением срока комендантского часа; граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, задерживаются до выяснения их личности, но не более чем на трое суток, по решению начальника ОВД или его заместителя. Таким образом, административный арест, применяемый к нарушителям правил комендантского часа в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, ограничен указанным сроком. Назначение административного ареста на срок до 30 суток возможно только при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.5 (нарушение требований режима чрезвычайного положения) и ч. 3 ст. 20.27 КоАП (нарушение должностным лицом правового режима контртеррористической операции).

Согласно Федеральному закону от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» контртеррористическая операция представляет собой специальные мероприятия, направленные на пресечение террористической акции, обеспечение безопасности физических лиц, обезвреживающих террористов, а также на минимизацию последствий террористической акции.

6.9. Административное выдворение

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного физического лица заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу РФ за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных российским законодательством, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ч. 1 ст. 3.10 КоАП). Административное выдворение не применяется к военнослужащим — иностранным гражданам (ч. 3 ст. 3.10).



Данное административное наказание относится к санкциям, ограничивающим свободу нарушителя. Иностранные физические лица, нарушившие Государственную границу РФ, подлежат выдворению пограничными органами ФСБ России (см. ст. 23.10 КоАП) за пределы России. Выдворение (депортация) нарушителей предусмотрено также ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах».

Исполнение постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного физического лица производится путем официальной передачи этого лица представителю властей иностранного государства, на территорию которого указанное лицо выдворяется, либо путем контролируемого самостоятельного выезда лица, подлежащего административному выдворению, за пределы Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как вид административного наказания следует отличать от депортации иностранного гражданина (лица без гражданства) — административной санкции, установленной применительно к указанным физическим лицам — нарушителям ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Согласно п. 1 ст. 2 указанного Закона под депортацией понимается принудительная высылка иностранного физического лица из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания в России. Депортация применяется при неисполнении иностранным физическим лицом обязанностей, установленных п. 1, 2 ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

В отличие от депортации, административное выдворение иностранного физического лица является административным наказанием и может применяться только в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ч. 2 ст. 18.10 и ст. 18.11 КоАП.

По смыслу Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ депортация производится независимо от установления признаков виновности деяния, в отличие от депортации административное выдворение возможно только при квалификации вины. Кроме того, по смыслу данного Закона депортация является следствием контрольной деятельности ОВД, МИД России, органов пограничного контроля и представляет собой административную санкцию. Таким образом, к административным наказаниям относится только административное выдворение иностранного физического лица (ср. гл. V и VI указанного Закона).



Административное выдворение наряду с административным штрафом относится к административным наказаниям, в отношении которых предусмотрена процедура их внесудебного применения. Административное выдворение назначается должностным лицом пограничного органа в случае квалификации правонарушения иностранного физического лица при въезде в РФ, в остальных случаях это наказание может быть назначено только судьей районного суда (см. ч. 2 ст. 3.10, абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Постановление об административном выдворении исполняется пограничными органами при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4 КоАП, или органами внутренних дел, применительно к правонарушениям, предусмотренным ст. 18.8, 18.10, 18.11, ч. 2 ст. 18.17, ч. 1 ст. 19.27 КоАП (см. соответственно п. 1, 2 ст. 32.9 КоАП).

6.10. Дисквалификация

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Данное административное наказание назначается судьей (ч. 1 ст. 3.11 КоАП).

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет и может быть применена только в качестве основного административного наказания.

Административное наказание в виде дисквалификации влечет за собой временное ограничение гражданской и административной правоспособности.

Лицо, к которому применено это наказание, не вправе осуществлять предпринимательскую деятельность в коммерческой организации в том объеме и с теми полномочиями, которыми оно обладало до назначения наказания, что означает прежде всего ограничение имущественных прав нарушителя. Вместе с тем дисквалифицируемое лицо утрачивает исполнительно-распорядительные полномочия руководителя коммерческой организации как в отношении подчиненных лиц, так и применительно к лицам, не находящимся в служебной зависимости.



Таким образом, вследствие применения дисквалификации и лишения специального права временно ограничиваются гражданско-правовые полномочия.

Рассматриваемые административные наказания предусматривают различные предпосылки их применения.

Дисквалификация назначается физическому лицу, допустившему нарушение своих должностных обязанностей, также и в случаях одновременного нарушения независимо от его общественно опасных последствий. В отличие от этого административного наказания, лишение специального права применяется только к лицам, систематически нарушающим порядок пользования предоставленным ему специальным правом либо допустившим его грубое нарушение, т.е. в данном случае необходимо установить причинение имущественного ущерба или морального вреда.

Таким образом, административные наказания в виде лишения специального права и дисквалификации различаются в зависимости от статуса нарушителя — должностного лица, при этом дисквалификация может быть применена как к публично-правовым субъектам — государственным и муниципальным служащим, так и к субъектам частного права — должностным лицам органов внутрикорпоративного управления и индивидуальным предпринимателям¹.

Применение дисквалификации к индивидуальным предпринимателям сопряжено с ограничением права граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, закрепленного ч. 1 ст. 34 Конституции РФ. В данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ допускается легитимное, установленное законом ограничение конституционного права.

Дисквалификация может быть применена к физическим лицам, действующим в коммерческих или некоммерческих организациях, являющихся юридическими лицами, независимо от их организационно-правовой формы.

Дисквалификация может быть применена также к арбитражному управляющему — лицу, назначенному арбитражным судом для проведения процедур банкротства и осуществ-

¹ По общему правилу, установленному примечанием к ст. 2.4 КоАП, определено тождество юрисдикционных статусов индивидуального предпринимателя и должностного лица.



вления иных полномочий, установленных Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В соответствии с п. 6 ст. 20 указанного Закона дисквалифицированное лицо не может быть назначено арбитражным управляющим. Административная ответственность за осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом установлена ст. 14.23 КоАП.

За совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 14.12 (фиктивное банкротство), ч. 2 ст. 14.12 (преднамеренное банкротство), ч. 1—5 ст. 14.13 (неправомерные действия при банкротстве), ст. 14.31, ч. 1—3 ст. 14.32, ч. 2 ст. 14.32 КоАП, административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей арбитражного суда. Судьям арбитражных судов подведомственны также и другие административные правонарушения, влекущие дисквалификацию, совершенные частноправовыми субъектами, в том числе и индивидуальными предпринимателями. При совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27, ч. 1—3 ст. 19.5 КоАП, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, постановление о дисквалификации выносится судьей районного суда. Судьи районных судов рассматривают также и другие административные правонарушения, влекущие дисквалификацию, совершенные публично-правовыми субъектами — государственными и муниципальными служащими (абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 19.5 КоАП, подведомственны судьям в случаях, если орган или должностное лицо, к которому поступило дело о таком правонарушении, передает его на рассмотрение судье (ср. с ч. 1, 2 ст. 23.1 КоАП). В случаях, когда административное расследование по делам об указанных правонарушениях не проводится, а также при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 4 ст. 14.25 КоАП (нарушение законодательства о государственной регистрации субъектов предпринимательства), дисквалификация назначается мировым судьей.

Применительно к административным наказаниям, предусматривающим временные параметры их исполнения, минимальный срок дисквалификации, установленный ч. 2 ст. 3.11 КоАП, наиболее продолжителен (ср. с ч. 2 ст. 3.8 КоАП).



6.11. Административное приостановление деятельности

Административное приостановление деятельности относится к имущественным административным наказаниям, ограничивающим право на осуществление экономической деятельности.

Данное административное наказание применяется к субъектам предпринимательства, в том числе к публичным коммерческим организациям, а также к государственным некоммерческим учреждениям (например, к образовательным или лечебным учреждениям) только при наличии предпосылок, установленных ч. 1 ст. 3.12 КоАП.

К *субъективным предпосылкам* применения этого наказания относятся факторы и обстоятельства, возникновение которых создает потенциальную угрозу жизни или здоровью людей (эпидемии (эпизоотии), радиационные аварии, техногенные катастрофы и т.п.). Проступки, влекущие применение административного приостановления деятельности, выражаются в нарушении санитарных норм и правил (ст. 6.4—6.6), экологических требований к осуществлению хозяйственной деятельности (ст. 8.2), норм и правил в области природопользования (ч. 2 ст. 8.12, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.14, ст. 8.21, 8.38 и др.). Нормы и правила, возникновение которых может повлечь за собой указанные негативные последствия при осуществлении лицензируемых видов деятельности, устанавливаются лицензионными требованиями (ч. 1 ст. 9.1) или техническими регламентами (ч. 1 ст. 9.4, ч. 2 ст. 13.4, ч. 2 ст. 14.4).

Объективные предпосылки приостановления административной деятельности выражаются в нарушении правил лицензионно-разрешительной системы (правил публичного санкционирования), нарушитель не исполняет такие правила, например, осуществляет хозяйственную деятельность без разрешения (см. ст. 9.9 КоАП) либо ненадлежащим образом исполняет лицензионные условия или требования, установленные техническим регламентом.

Административное приостановление деятельности применяется при нарушении условий рекламы наркотических средств и психотропных веществ (административная ответственность в соответствии со ст. 6.13 КоАП возможна только в случаях незаконной рекламы наркотиков или их пропаганды), правил оборота веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотиков (ст. 6.15), либо в случаях неис-



полнения субъектом предпринимательства информационных и иных обязанностей, установленных законодательством о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ст. 15.27). Таким образом, к правоохраняемым объектам относятся не только жизнь и здоровье людей, но и общественная безопасность или (применительно к пресечению деятельности по финансированию терроризма) государственная безопасность.

Объективные предпосылки применения административного приостановления деятельности квалифицируются независимо от наличия имущественного ущерба, телесного (физического), морального или репутационного вреда, однако причинение вреда (ущерба) либо выявление признаков умышленного деяния влечет за собой более обременительные санкции, например установление судьей максимального срока этого наказания. Наличие предпосылок применения административного приостановления деятельности обусловлено волеизъявлением судьи районного суда, выносящего постановление о назначении этой санкции. Судья вправе вынести такое постановление только при наличии обстоятельств, отягчающих административную ответственность (см. ч. 1 ст. 4.3 КоАП), при их отсутствии применяется альтернативное, менее обременительное наказание, установленное санкцией соответствующей статьи, например административный штраф. Обстоятельства, отягчающие ответственность, всегда квалифицируются по усмотрению судьи, последний, руководствуясь субъективными гуманитарными критериями, определяет наличие в деянии отягчающих признаков либо их отсутствие.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях, влекущих административное приостановление деятельности, должна быть установлена потенциальная вредоносность нарушений лицензионно-разрешительных правил. Если по усмотрению судьи проступок заведомо не мог причинить вред (ущерб) правоохраняемым интересам, вместо рассматриваемой санкции назначается альтернативное административное наказание.

Административное приостановление деятельности представляет собой единственное *административное наказание с условным сроком исполнения*. Судья районного суда, руководствуясь обращением лица, к которому применено такое наказание, досрочно приостанавливает срок его исполнения, если будет установлено, что лицом устранены обстоятельства, послужившие основанием для его назначения.



Применительно к административным наказаниям, устанавливающим временные параметры ограничений правомочий нарушителя, предельный срок административного приостановления деятельности уступает продолжительности лишения специального права и дисквалификации.

Административное наказание в виде административного приостановления деятельности относится к наиболее распространенным публичным санкциям и применяется в качестве основного административного наказания. Так же, как и другие административные наказания, исчисляемые сутками, например административный арест, санкция статьи КоАП, устанавливающая административное приостановление деятельности, не предусматривает определенного срока его применения, соответствующее решение всегда принимается судьей, при этом КоАП устанавливает максимальный срок применения административного приостановления деятельности, не определяя минимального срока. В остальных случаях административные наказания, ограниченные временными пределами его применения, всегда предусматривают соответствующие минимальные и максимальные сроки (ч. 2 ст. 3.8, ч. 2 ст. 3.11)¹.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.12 КоАП постановление судьи об административном приостановлении деятельности исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления. Судебный пристав-исполнитель самостоятельно определяет содержание мер принуждения, блокирующих хозяйственную деятельность субъекта предпринимательства. К ним относятся, например, наложение пломб, опечатывание помещений и мест хранения материальных ценностей. Виды хозяйственных объектов, в отношении которых осуществляются указанные властные действия, устанавливаются постановлением судьи о назначении административного приостановления деятельности. Такими объектами могут быть производственное предприятие в целом, его отдельное структурное подразделение либо конкретный агрегат или хозяйственное сооружение. Во всяком случае при установлении видов хозяйственных объектов, применительно к которым могут быть осуществлены принудительные действия, судья исходит из презумпции недопущения необратимых послед-

¹ Минимальный срок административного ареста также не определен. Поскольку данное административное наказание исчисляется в сутках, такой срок не может быть менее 24 часов.



ствий, которые могут произойти при установлении запретов и ограничений, например, не может быть блокирована деятельность производственных объектов, необходимых для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

6.12. Общие правила назначения административного наказания

Административное наказание может быть назначено в пределах, установленных санкцией соответствующей правовой нормы; за одно административное правонарушение может быть применено основное либо основное и дополнительное наказания. При совершении нескольких административных правонарушений административное наказание назначается за каждое из них в соответствии со ст. 4.4 КоАП.

При назначении административного наказания должны быть учтены субъективные и объективные факторы, установленные ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП, характеризующие общественную опасность деяния. К ним относятся имущественное и финансовое положение нарушителя — физического, юридического лица, а также обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность. Совершение административного правонарушения может быть обусловлено наличием указанных факторов, поэтому они подлежат юридической оценке при квалификации правонарушения и назначении административного наказания.

При оценке личности виновного физического лица (ч. 2 ст. 4.1 КоАП) учитываются обстоятельства, характеризующие его частную (общественную), трудовую (предпринимательскую) деятельность, принимается во внимание психоэмоциональная оценка нарушителем общественно опасных последствий проступка. В целях объективной квалификации проступка должны быть рассмотрены не только данные самого правонарушителя, но и показания граждан (родных и близких правонарушителя, его сотрудников и др.), подтверждающие или опровергающие их. В то же время применительно к уголовным наказаниям УК также учитывает характер и степень общественной опасности преступления и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание (ср. ч. 3 ст. 60 УК и ч. 2 ст. 4.1 КоАП).

Оценивая обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за административное правонарушение, орган



или должностное лицо, участвующие в производстве по делу, обязаны исходить из принципа равенства всех граждан перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), который означает неотвратимость применения санкций ко всем гражданам, совершившим правонарушения (преступления и проступки), независимо от пола, расы, национальности, имущественного и должностного положения, а также других обстоятельств. При выяснении в процессе производства по делу характера вины правонарушителя должны быть проанализированы все особенности субъективной стороны состава административного проступка, позволяющие идентифицировать признаки умышленного или неосторожного деяния, а также наличие обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность.

При оценке *имущественного положения* правонарушителя — физического, юридического лица должно быть выявлено наличие или отсутствие причинной связи между имущественным статусом лица и совершенным проступком. В частности, нарушение юридическим лицом норм и правил, обусловленное отсутствием надлежащих имущественных и финансовых предпосылок легитимной деятельности, не может быть вменено в ответственность юридическому лицу (ср. ч. 2 ст. 2.1 и ч. 3 ст. 4.1 КоАП).

Лицо, привлеченное к ответственности, обязано исполнить предписание нормативного правового акта, за нарушение которого было назначено административное наказание (ч. 4 ст. 4.1 КоАП). Как правило, административная ответственность наступает вследствие неисполнения лицом обязанностей, установленных федеральным законом, однако в некоторых случаях квалификация проступка обусловлена ненадлежащим осуществлением прав лица (ст. 19.1 КоАП)¹.

¹ Субъекты РФ уполномочены устанавливать административную ответственность за нарушения норм и правил, определенных региональными законами (п. 1 ст. 1.31 КоАП). В этой связи, однако, неизбежно возникает коллизия правоприменения, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ любые наказания, влекущие имущественные и иные обременения, могут быть введены только федеральным законом.



Квалификация административного правонарушения

7.1. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность

При установлении обстоятельств, смягчающих ответственность за административное правонарушение, выявляются признаки, позволяющие квалифицировать степень общественной опасности проступка, наличие которых допускает применение не столь обременительных санкций к правонарушителю. По смыслу КоАП такие обстоятельства учитываются непосредственно перед назначением наказания, когда наличие признаков состава административного правонарушения уже выявлено.

Одним из обстоятельств, смягчающих ответственность, является добровольное сообщение лица о совершенном им административном правонарушении. Для квалификации данного обстоятельства необходимо установить, что обращение правонарушителя в правоохранительные, иные публичные органы или к их должностным лицам с таким сообщением представляет собой осознанное волевое действие нарушителя. Сообщение может быть сделано в форме письменного или уст-



ного заявления физического лица или представителя юридического лица. Раскаяние лица, совершившего правонарушение, отражает его негативное восприятие факта правонарушения и причиненного им вреда и является следствием личной оценки правонарушителя совершенного им проступка. При этом нарушитель основывается на собственном мировоззрении, характеризующем его негативное отношение к проступку. Раскаяние лица под воздействием мер морального или физического принуждения означает отсутствие обстоятельств, смягчающих ответственность.

К смягчающим обстоятельствам относится также предотвращение виновным вредных последствий правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда. Предотвратить возникновение вредных последствий физическое лицо может только в случае добровольного или вынужденного отказа от совершения правонарушения, т.е. до его совершения. Поскольку иным способом предотвратить общественно опасные последствия правонарушения невозможно, лицо не может быть признано виновным ввиду отсутствия события и состава административного проступка; производство по делу об административном правонарушении в этом случае исключается (см. п. 1, 2 ст. 24.5 КоАП). В отличие от вышеуказанных особенностей предотвращения вреда, возмещение вреда, причиненного проступком, или его устранение возможны только в случае уже совершенного административного правонарушения. Добровольность в данном случае означает, что лицо действует самостоятельно, без внешнего принуждения. Однако следует иметь в виду, что добровольное возмещение нарушителем причиненного имущественного ущерба, компенсация им морального вреда возможны только на стадии, предшествующей вынесению постановления о назначении административного наказания.

Общественно опасные последствия проступка отождествляются КоАП с моральным, телесным (физическим) вредом или имущественным ущербом, причиненным правонарушителем физическому лицу, либо материальным ущербом или репутационным вредом, причиненным юридическому лицу (п. 2 ч. 1 ст. 4.2, ч. 1 ст. 25.2). Наступление общественно опасных последствий может быть также обусловлено бездействием лица независимо от вредоносности деяния.



Несовершеннолетний, совершивший административный проступок, чаще всего не способен самостоятельно оценить общественную опасность деяния, поэтому КоАП квалифицирует совершение противоправных действий несовершеннолетним в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность.

При рассмотрении правонарушения, совершенного беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка, принимаются во внимание физиологические особенности лица, которые не всегда позволяют предвидеть вред, причиняемый проступком.

Перечень обстоятельств, смягчающих ответственность, не является исчерпывающим: судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело о проступке, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в статьях КоАП или в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

В отдельных редких случаях противоправное действие физического лица может быть следствием не мотивированной акции, а состояния аффекта. Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, квалифицируют совершение правонарушения в состоянии аффекта в качестве обстоятельства, смягчающего ответственность.

Важнейший признак аффекта — сиюминутная реакция лица, необычное психоэмоциональное состояние субъекта и внезапность его действий, способных привести к причинению вреда.

Термины *affectio*, *affectus* в римском праве употреблялись для обозначения понятий «воля», «намерение», «склонность». Чувственный акт, основанный на осознанной эмоциональной взаимности, также отражался в восприятии этих терминов, в этом истолковании *affectio* означает чувственные проявления, но уже не основанные на любовном влечении (например, расположение, пристрастие). Некоторые романисты все же отмечают различие этих двух синонимических терминов, употребляемых в источниках римского права. Чешский романист М. Бартошек квалифицирует *affectus* как «возбужденное состояние», а в более поздние периоды развития римского права и «действие в таком состоянии». Историк права, профессор Варшавского университета Федор Дыдынский в содержании *affectus* выделял прежде всего психоэмоциональную реакцию, основанную на волевом или чувственном восприятии. Бартошек под *affectus* понимал



особую реакцию на внешние проявления субъекта, действующего противоправно, руководствуясь внезапно возникшим чувством негодования или возбуждения, отражающим его негативную реакцию на происходящее.

Для подтверждения наличия в составе административного проступка признаков аффекта (сильного душевного волнения), как правило, требуется экспертная оценка. Заключение эксперта может быть учтено в процессе административного производства. В случае несогласия с экспертной оценкой должностное лицо юрисдикционного органа вправе назначить дополнительную экспертизу.

Следует учитывать особенности, смягчающие административную ответственность физического лица при квалификации тяжелых личных обстоятельств, применительно к которым понимается наличие материальных (имущественных) проблем, предопределивших административное правонарушение. Согласно ч. 1 ст. 61 УК совершение преступления в силу стечения тяжелых жизненных обстоятельств квалифицируется в качестве обстоятельства, смягчающего уголовное наказание.

Корреляция уголовных наказаний с обстоятельствами, смягчающими наказания, предусмотрена также ст. 62 УК, согласно которой при наличии смягчающих обстоятельств, предусмотренных п. «и», «к» ч. 1 ст. 61 УК, и отсутствии отягчающих обстоятельств срок или размер наказания не могут превышать трех четвертей максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части УК.

Применительно к налоговым правонарушениям обстоятельством, смягчающим ответственность за их совершение, среди прочих является совершение правонарушения под влиянием угрозы или принуждения либо в силу материальной, служебной или иной зависимости (п. 1 ст. 112 НК).

В отличие от КоАП квалификация обстоятельств, смягчающих ответственность за совершение правонарушения, всегда учитывается при применении налоговых санкций. Согласно п. 3 ст. 114 НК при наличии хотя бы одного смягчающего ответственность обстоятельства размер штрафа — единственного вида налоговой санкции — подлежит уменьшению не меньше чем в два раза по сравнению с размером, установленным соответствующей статьей гл. 16 НК за совершение налогового правонарушения.



7.2. Обстоятельства, отягчающие административную ответственность

В отличие от обстоятельств, смягчающих ответственность, признаки, отягчающие ответственность, зафиксированы в КоАП и не могут быть изменены (дополнены) законами субъектов РФ, при этом должностное лицо юрисдикционного органа при квалификации правонарушения руководствуется исчерпывающим перечнем таких обстоятельств. К таким обстоятельствам относятся только действия (бездействие) нарушителя — физического или юридического лица, способные увеличить общественно опасные последствия проступка.

Для административных проступков физического лица с отягчающими признаками характерна вина в форме прямого умысла, при этом выявляются признаки противоправного умышленного деяния. Последнее представляет собой мотивированный с точки зрения правонарушителя акт, следствием которого может быть причинение ущерба пострадавшему (телесного (физического), морального вреда или имущественного ущерба) либо государству. Правонарушитель (чаще всего при физическом воздействии на пострадавшего) осознает, что его действия противоречат не только нормам морали, но и правовым предписаниям. При мотивации своего действия правонарушитель исходит из ложного предположения о его полезности с точки зрения защиты личного либо общественного блага. В частности, это может происходить в силу неосведомленности нарушителя с нормативными правовыми актами, устанавливающими административный деликт, что, однако, не освобождает его от ответственности.

Усиливают общественную опасность групповые правонарушения, а также вовлечение в них несовершеннолетних. Признаки группового правонарушения квалифицируются при совместном участии двух или более лиц в совершении умышленного административного проступка. Административная ответственность соучастников такого правонарушения определяется характером и степенью фактического участия каждого из них в совершении общественно опасного деяния. Часть 1 ст. 4.3 КоАП предусматривает квалифицирующие признаки обстоятельств, отягчающих ответственность, в зависимости от степени общественной опасности деяния организатора, исполнителя или иного соучастника административного правонару-



шения. В некоторых случаях различия в степени общественной опасности организатора и иных соучастников возможны на основе анализа косвенных признаков, например действия по вовлечению несовершеннолетнего в правонарушение предполагают различную степень общественной опасности лица, организовавшего совершение несовершеннолетним проступка или руководившего его исполнением (организатора), либо склонившего несовершеннолетнего к совершению проступка (подстрекателя), и лица, непосредственно совершившего или участвовавшего в совершении проступка (исполнителя).

Обстоятельства не могут быть учтены в качестве отягчающих ответственность, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака нормами об ответственности за совершение административного правонарушения. При этом должен приниматься во внимание любой из признаков, установленных диспозицией правовой нормы, если он предусматривает применение более обременительных административных наказаний, и поэтому нет необходимости в квалификации этих признаков в качестве отягчающих ответственность обстоятельств.

Таким образом, обстоятельства, отягчающие ответственность, в некоторых случаях уже предусмотрены соответствующими нормами статей Особенной части КоАП, в частности, продолжение противоправного поведения вопреки требованиям о его прекращении квалифицируется как неповиновение законному распоряжению должностного лица (ст. 19.3). Наличие таких обстоятельств в указанных случаях свидетельствует о значительной общественной опасности правонарушения и влечет за собой применение административных наказаний, предусматривающих не только имущественные ограничения, но и ограничивающих право на свободу передвижения нарушителя (например, вследствие неповиновения законному требованию должностного лица может быть назначен административный арест).

Обстоятельства, отягчающие административную ответственность, квалифицируются независимо от содержания общественно опасных последствий, в частности, для их установления не имеет значения размер имущественного ущерба, причиненного нарушителем. Таким образом, для квалификации отягчающих ответственность обстоятельств принимаются во внимание действия нарушителя, но не их общественно опасные



последствия. Причинение имущественного ущерба, физического (телесного), морального или репутационного вреда в соответствии с ч. 1 ст. 4.3 КоАП не относится к обстоятельствам, отягчающим ответственность, однако вредоносность деяния всегда учитывается в качестве квалифицирующего признака при назначении административного наказания, что предусмотрено соответствующими нормами об административной ответственности (например, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.27, ч. 2 ст. 12.30 КоАП).

Все обстоятельства, отягчающие административную ответственность, относятся к факультативным квалифицирующим признакам, должностное лицо юрисдикционного органа, руководствуясь своим правосознанием, вправе и не рассматривать такие обстоятельства в качестве обременяющих (см. ч. 1 ст. 4.3 КоАП).

Применительно к налоговым правонарушениям установлено единственное обстоятельство, отягчающее ответственность: согласно п. 2 ст. 112 НК таким обстоятельством признается рецидив налогового правонарушения.

7.3. Давность привлечения к административной ответственности

День совершения административного правонарушения должен быть подтвержден протоколом, или, в тех случаях, когда наказание назначается без составления такового (ст. 28.6 КоАП), он устанавливается на основе других предусмотренных КоАП обстоятельств: показаний свидетелей, потерпевших и иных фактических данных, относимых к доказательствам по делу (ст. 26.2 КоАП). Исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности начинается с момента установления факта проступка, подтвержденного протоколом или иным указанным выше способом.

К длящимся относятся правонарушения, осуществляемые в течение продолжительного времени. К ним относятся нарушения правил публичного санкционирования в сфере экономической деятельности, в частности безлицензионная деятельность или нарушения лицензиатом условий лицензирования (см. ч. 2—4 ст. 14.1, ч. 1—3 ст. 19.20 КоАП). Нарушение указанных правил во многих случаях не относится к завершен-



ному деянию, факт прекращения которого можно установить. Противоправное действие (бездействие) при длящемся проступке продолжается вплоть до момента его выявления, поэтому к юридическому факту, подтверждающему наличие длящегося проступка, относится его обнаружение, со дня которого начинается исчисление сроков давности привлечения к административной ответственности.

Начало исчисления срока давности привлечения к административной ответственности обусловлено днем обнаружения правонарушения, он должен быть подтвержден соответствующими процессуальными действиями: составлением протокола об административном правонарушении, опросом подозреваемого лица, свидетелей совершения проступка и т.д. Если для составления протокола были применены меры административного пресечения, например доставление или административное задержание, срок давности начинает исчисляться в день составления протокола об их применении.

Поскольку составление протокола об административном правонарушении (протокола о применении мер административного пресечения) является начальным процессуальным действием, осуществляемым при возбуждении дела, сроки давности привлечения к административной ответственности, установленные ч. 1—3 ст. 4.5 КоАП, начинают исчисляться в день составления протокола. При этом, разумеется, должны быть соблюдены правила его составления, предусмотренные ч. 4 ст. 28.1 и ч. 1—6 ст. 28.2 КоАП.

При проведении административного расследования сроки давности привлечения к административной ответственности исчисляются со дня вынесения определения о его проведении, поскольку в данном случае дело об административном правонарушении считается возбужденным в день вынесения указанного определения. Однако при проведении административного расследования протокол об административном правонарушении составляется в течение месяца с момента вынесения указанного определения либо в срок от двух до шести месяцев с момента вынесения определения при продлении сроков проведения административного расследования в соответствии с ч. 5, 51 ст. 28.7 КоАП. Таким образом, в указанном случае протокол составляется после проведения административного расследования в указанные сроки. Другие правовые критерии исчисления



сроков давности привлечения к административной ответственности установлены ч. 4, 5 ст. 4.5 и обусловлены событиями соответствующего юридического факта. Например, в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 4.5, сроки давности привлечения к административной ответственности начинают исчисляться со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении. Следовательно, в указанных случаях начало исчисления указанных сроков уже не зависит от установления факта совершения проступка.

От сроков давности привлечения к административной ответственности следует отличать сроки применения административных наказаний в виде лишения специального права, административного ареста и дисквалификации, определяемые в пределах, установленных санкцией соответствующей правовой нормы.

При установлении сроков данных административных наказаний соответствующий орган административной юрисдикции (должностное лицо) не только принимает во внимание объективные критерии (например, факт совершения правонарушения и наличие состава административного проступка), но и руководствуется субъективными факторами, что неизбежно происходит при оценке некоторых из обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность¹. Административное наказание, предусматривающее ограничение конституционных прав и свобод, должно быть соразмерно причиненному имущественному ущербу, физическому (телесному), моральному, репутационному вреду (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Таким образом, срок применения указанных видов административных наказаний должен соответствовать общественно опасным последствиям противоправного деяния.

При назначении административного наказания за каждое совершенное лицом правонарушение необходимо руководствоваться сроками давности привлечения к административной ответственности, установленными ст. 4.5 КоАП: истечение указанных сроков исключает возможность назначения административного наказания.

¹ В соответствии со ст. 4.2, 4.3 КоАП данные обстоятельства должны быть учтены при вынесении постановления о назначении административного наказания.



Согласно ч. 2 ст. 4.4 КоАП, если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей применение к лицу более обременительных мер принуждения. Данное правило применяется в тех случаях, когда санкции сопоставимы и предусмотрено назначение наказаний одного вида, например денежных взысканий в виде административного штрафа.

В соответствии со ст. 4.6 КоАП лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым этому наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Данное правило применяется и при рецидиве совершения административного проступка: исчисление указанного срока не зависит от того, совершен ли проступок в первый раз или ему предшествовало совершение одного либо нескольких административных правонарушений, в том числе в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

В случае применения административных наказаний, ограничивающих имущественные права нарушителя (административного штрафа, возмездного изъятия и конфискации), день окончания исполнения наказания совпадает с датой добровольного или принудительного исполнения постановления о назначении денежного взыскания в виде административного штрафа либо соответствует дню отчуждения имущественного объекта — орудия совершения или предмета административного правонарушения.

При применении административного наказания, исчисляемого определенным сроком (лишение специального права, административный арест, дисквалификация и административное приостановление деятельности), день окончания исполнения наказания указан в постановлении о его назначении.

При определении срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, учитывается повторность совершения только административного проступка: совершение дисциплинарного или гражданского правонарушения или преступления не сказывается на исчислении указанного срока.



7.4. Возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением

Обязательства вследствие причинения вреда определяются гл. 59 ГК, в соответствии с которой вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред (п. 1 ст. 1064). ГК различает причинение вреда в состоянии необходимой обороны и в состоянии крайней необходимости: вред, причиненный в состоянии крайней необходимости, подлежит возмещению причинителем вреда, в то время как вред, причиненный в состоянии необходимой обороны, не подлежит возмещению, но только в том случае, если не были превышены ее пределы (ст. 1066, 1067).

Имущественный ущерб и моральный вред, причиненные в результате административного правонарушения, совершенного должностным лицом государственного или муниципального органа, подлежат возмещению за счет средств соответственно федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета (ст. 1069 ГК).

Обязательства вследствие причинения вреда присущ особый порядок квалификации виновности деяния, отличный от установления признаков вины при совершении административного проступка: причинитель вреда освобождается от его возмещения лишь в том случае, если докажет, что вред причинен не по его вине. Федеральным законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии признаков вины в деянии причинителя вреда.

Моральный вред — физические или нравственные страдания, причиненные действиями, нарушающими личные нематериальные права гражданина либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также нарушающими его имущественные права, — подлежит денежной компенсации в размерах, определяемых судом. Компенсация морального вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда (ст. 151, 1099—1101 ГК).

Порядок возмещения имущественного ущерба и морального вреда, причиненного административным правонару-



шением, определяется гражданским законодательством — процессуальная деятельность в данном случае обусловлена совершением гражданского правонарушения. При этом к нарушителю применяются санкции в соответствии с гражданским законодательством наряду с административными наказаниями, назначаемыми в соответствии с КоАП.

Согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. № 10 «Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда» под *моральным вредом* понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна и т.п.) или нарушающими его личные неимущественные права (право на пользование своим именем, право авторства и другие неимущественные права в соответствии с законами об охране прав на результаты интеллектуальной деятельности), либо нарушающими имущественные права гражданина.

Моральный вред, в частности, может заключаться в нравственных переживаниях в связи с утратой родственников, невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, раскрытием семейной, врачебной тайны, распространением не соответствующих действительности сведений, порочащих честь, достоинство или деловую репутацию гражданина, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий, и др.

В соответствии с п. 11 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц» в силу п. 5, 7 ст. 152 ГК гражданин, в отношении которого распространены сведения, порочащие его честь, достоинство или деловую репутацию, а также юридическое лицо, в отношении которого распространены сведения, порочащие его деловую репутацию, вправе наряду с опровержением таких сведений требовать возмещения убытков и морального вреда, причиненных их распространением. Компенсация морального вреда виновным



должностным лицом или гражданином либо средством массовой информации определяется судом при вынесении решения в денежном выражении.

Если не соответствующие действительности порочащие сведения были распространены в средствах массовой информации, суд, определяя размер компенсации морального вреда, вправе также учесть характер и содержание публикации, степень распространения недостоверных сведений и другие заслуживающие внимания обстоятельства.

Согласно п. 19, 20 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» в соответствии со ст. 1074 ГК несовершеннолетние от 14 до 18 лет самостоятельно несут ответственность за причиненный вред на общих основаниях, и лишь в случаях, когда у несовершеннолетнего нет доходов или иного имущества, достаточных для возмещения вреда, он должен быть возмещен полностью или в недостающей части его родителями. Поэтому суду, прежде всего, следует обсудить вопрос о возможности возмещения вреда самим несовершеннолетним.



Юрисдикционное производство

Юрисдикционное производство включает в себя процессуальные действия, совершаемые:

- при возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.1—28.9 КоАП);
 - подготовке к рассмотрению указанного дела (ст. 29.1 КоАП);
 - рассмотрении дела об административном правонарушении (ст. 29.2—29.13 КоАП);
 - пересмотре постановлений и решений, вынесенных после рассмотрения дела (ст. 30.1—30.11 КоАП).
- В отличие от конституционного, уголовного и гражданского судопроизводства, юрисдикционное производство отнесено к ведению различных правоохранительных органов, в том числе органов исполнительной власти и их должностных лиц, судей районных судов, гарнизонных военных судов, арбитражных судов, мировых судей.



8.1. Возбуждение юрисдикционного производства

Дело об административном правонарушении вправе возбуждать должностные лица, уполномоченные составлять протокол об указанном правонарушении, а также прокурор (далее в данном параграфе — уполномоченные лица).

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии следующих поводов:

непосредственное обнаружение уполномоченным лицом данных, свидетельствующих о совершении проступка;

заявление государственных и муниципальных органов (их должностных лиц), а также заявления, материалы, сообщения юридических, физических лиц частного права, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Выступить с инициативой возбуждения дела об административном правонарушении вправе не только правоохранительные органы и другие публичные субъекты, но и любые заинтересованные в этом юридические или должностные лица, а также граждане. Однако решение о возбуждении дела или об отказе в его возбуждении принимается только уполномоченным лицом.

Уполномоченное лицо обязано рассматривать заявление субъекта, ходатайствующего о возбуждении дела, а также вправе рассмотреть материалы, сообщения средств массовой информации, свидетельствующие о наличии проступка. Таким образом, к лицам, заинтересованным в возбуждении дела, относятся не только субъекты, непосредственно заявившие об этом в своем заявлении, но и средства массовой информации, граждане, о намерениях которых свидетельствуют обнародованные ими сведения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным после составления протокола об административном правонарушении (протокола о применении меры пресечения) или после вынесения прокурором соответствующего постановления. При проведении административного расследования дело об административном правонарушении считается возбужденным в момент вынесения должностным лицом определения.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено при наличии надлежащих правовых предпосылок



(см. ч. 1 ст. 28.1 КоАП) после завершения уполномоченным лицом указанных процессуальных действий. Срок возбуждения дела совпадает со сроками составления протокола о применении соответствующей меры пресечения или протокола об административном правонарушении

Таким образом, дело об административном правонарушении должно быть возбуждено немедленно после установления данных, указывающих на наличие противоправного деяния и, во всяком случае, не позднее двух суток с момента его выявления.

Осуществление установленных КоАП процессуальных действий оформляется соответствующим *протоколом*:

- об административном правонарушении;
- о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- о взятии проб и образцов (ч. 3 ст. 26.5);
- о проведении осмотра места совершения нарушений Правил дорожного движения в случаях, предусмотренных ст. 12.24 и ч. 2 ст. 12.30 (см. ч. 1 ст. 28.1.1);
- о рассмотрении дела об административном правонарушении коллегиальным органом (ст. 29.8).

Протокол об административном правонарушении не составляется в случае:

- возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 28.4. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения прокурором постановления о возбуждении дела;
- назначения административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа на месте совершения административного правонарушения (см. ч. 1 ст. 28.6 КоАП), при совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 17.14 и ст. 17.15 (см. ч. 1¹ ст. 28.6), а также при совершении нарушений Правил дорожного движения в случае их электронной фиксации в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП.

Необходимой правовой предпосылкой для назначения административного наказания без составления протокола является совершение административного правонарушения, не представляющего значительной общественной опасности, за которое предусмотрено административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа.



Составление протокола об административном правонарушении свидетельствует о возбуждении дела и представляет собой одно из начальных процессуальных действий, осуществляемых при производстве по делу, поэтому протокол составляется в отношении лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения.

В протоколе об административном правонарушении должны быть отражены объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу, а также показания потерпевшего и свидетелей. КоАП предусмотрено обязательное составление протокола о применении следующих мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- административного задержания (ст. 27.4);
- осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ч. 4 ст. 27.8);
- отстранения от управления транспортным средством (ч. 3 ст. 27.12);
- медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 3 ст. 27.12);
- ареста товаров, транспортных средств и иных вещей (ч. 4 ст. 27.14);
- временного запрета деятельности (ч. 3 ст. 27.16).

При применении других мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (за исключением привода) должностное лицо вправе составить протокол об их применении или указать сведения о применении данных мер в протоколе об административном правонарушении либо в протоколе о применении соответствующей меры пресечения¹. К должностным лицам, уполномоченным составлять протокол, относятся должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП. При оценке административно-юрисдикционной деятельности указанных должностных лиц необходимо иметь в виду различия в содержании их процессуальных полномочий: должностные лица, составляющие протоколы об админи-

¹ Это предусмотрено КоАП — при досмотре транспортного средства (ч. 5 ст. 27.9), при изъятии вещей и документов (ч. 5 ст. 27.10), а также при задержании транспортного средства (ч. 4 ст. 27.13).



стративных правонарушениях, как правило, не уполномочены рассматривать дело и выносить постановление о назначении административного наказания. Осуществление должностным лицом всех процессуальных действий возможно лишь в случае, когда при составлении протокола и опросе лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения, не выявлено признаков его вины, — в этих случаях должностное лицо выносит постановление о прекращении производства по делу.

Должностные лица федеральных органов исполнительной власти и иных государственных исполнительно-распорядительных органов осуществляют все процессуальные действия, предшествующие вынесению постановления о назначении административного наказания, например, назначают административное расследование, что влечет за собой осуществление сопряженных с ним действий по проведению экспертизы, взятию проб и образцов, и составляют протокол о правонарушении после проведения административного расследования. Оценка доказательств и вынесение постановления о назначении административного наказания отнесены к ведению судей судов общей юрисдикции или судей арбитражных судов.

Таким образом, к должностным лицам органов, уполномоченных составлять протокол об административном правонарушении, относятся должностные лица:

- федеральных органов исполнительной власти (в том числе лицензирующих органов) с подчиненными им органами;
- государственных исполнительно-распорядительных органов (к ним относятся должностные лица ЦБ РФ и Счетной палаты РФ);
- государственных внебюджетных фондов, а также иные должностные лица, осуществляющие публичные полномочия (например, должностные лица избирательных комиссий, комиссий референдума, а также должностные лица образуемых муниципальными органами комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав).

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление о назначении административного наказания, либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении.



Исчерпывающий перечень обстоятельств, при наличии которых выносится постановление о прекращении производства по делу, определен ч. 1 ст. 29.9 КоАП. Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу (см. ст. 24.5), а также в случаях:

- объявления устного замечания (см. ст. 2.9);
- прекращения производства по делу в случае, если в деянии выявлен состав преступления (см. п. 3 ч. 11 ст. 29.9);
- освобождения лица от административной ответственности в случаях, предусмотренных ст. 6.8, 6.9 и 14.32, в соответствии с примечаниями к указанным статьям (см. п. 4 ч. 11 ст. 29.9). Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, до передачи дела на рассмотрение — в соответствии со ст. 28.9, либо по результатам рассмотрения дела — согласно п. 2 ч. 1 ст. 29.9.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, не совместимых с производством по делу об административном правонарушении, установлен п. 1—8 ст. 24.5 КоАП.

Отсутствие события административного правонарушения (п. 1 ст. 24.5 КоАП) означает, что факт совершения проступка не подтвержден. Это возможно либо при отсутствии в действии (бездействии) признаков предусмотренного КоАП противоправного деяния, либо при невозможности установления (выявления) признаков правонарушения.

Согласно п. 4 ст. 24.5 КоАП к обстоятельствам, исключающим производство по делу об административном правонарушении, относится издание акта амнистии, устраняющего применение административного наказания. В соответствии с ч. 1 ст. 103 Конституции РФ объявление амнистии отнесено к исключительному ведению Государственной Думы и осуществляется в отношении индивидуально не определенного круга лиц. В отличие от амнистии, институт помилования отдельных лиц свойствен уголовному праву, помилование осуществляется Президентом РФ в отношении индивидуально определенного лица.



Осуществление мер административной ответственности (т.е. применение административных наказаний) сопряжено с ограничением прав и свобод человека. Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ это допускается только федеральным законом. Отмена федерального закона, устанавливающего административную ответственность (см. п. 5 ст. 24.5 КоАП), устраняет противоправность данного действия (бездействия), совершение которого не является административным правонарушением и соответственно не влечет применения санкций. Институт отмены закона, устанавливающего административную ответственность, применяется редко: в КоАП (1984) были отменены только ст. 116, 1181, 121, 125.

Отмена предписаний КоАП, устанавливающих административную ответственность, допускается только федеральным законом.

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, совпадают с обстоятельствами, исключающими производство по уголовному делу, либо с обстоятельствами, влекущими прекращение уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого: согласно ч. 1 ст. 24, ч. 1 ст. 27 УПК к ним, в частности, относятся отсутствие в деяниях события преступления, состава преступления, смерть подозреваемого или обвиняемого (за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего, издание акта амнистии).

Ликвидация юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не относится к обстоятельствам, исключающим производство по данному делу.

При выявлении хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, в процессе рассмотрения указанного дела судья, орган, должностное лицо выносят постановление о прекращении производства по данному делу (см. ст. 29.9 КоАП).

Выявление указанных обстоятельств на этапе, предшествующем рассмотрению дела об административном правонарушении, влечет прекращение производства по указанному делу на основании постановления, вынесенного органом, должностным лицом, в производстве которых находится это дело (см. ст. 28.9 КоАП).



8.2. Предмет доказывания по делу об административном правонарушении

Предметом доказывания по делу об административном правонарушении является квалификация противоправного деяния, а также установление социальных и правовых предпосылок его совершения.

Под квалификацией административного правонарушения (далее — квалификация) понимается выяснение обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела об указанном правонарушении (см. ст. 26.1 КоАП). Квалификация представляет собой разновидность публичных процессуальных действий, осуществляемых уполномоченными должностными лицами при подготовке дела об административном правонарушении к рассмотрению.

Начальным процессуальным действием при квалификации является установление события административного правонарушения — выявление причиненного им ущерба (имущественного ущерба, физического (телесного), морального или репутационного вреда) и других общественно опасных последствий проступка.

Выявление ущерба необходимо при квалификации так называемых материальных составов административных правонарушений, в этих случаях диспозиция или гипотеза соответствующего предписания правовой нормы указывает на вредоносность проступка как необходимое условие его квалификации.

При квалификации большинства административных правонарушений общественно опасные последствия выражены в нематериальной форме; в этих случаях выявление факта противоправного деяния, например нарушения установленных правил (санитарных правил, правил и условий лицензирования и т.п.), свидетельствует о совершении проступка.

Установление события административного правонарушения означает не только выявление его общественно опасных последствий, но и их процессуальное подтверждение показаниями потерпевшего, свидетелей, вещественными и иными доказательствами.

К необходимым предпосылкам квалификации административного правонарушения относится установление физического или юридического лица, подозреваемого в его совершении (см. п. 2 ст. 26.1 КоАП). Винодность лица в соверше-



нии проступка должна быть подтверждена или опровергнута судьей или иным уполномоченным должностным лицом при сборе доказательств, их оценке, при осуществлении иных процессуальных действий, предваряющих рассмотрение доказательств лицом, уполномоченным выносить постановление о назначении административного наказания.

Установление подозреваемого лица не означает его физического присутствия при рассмотрении дела, но, во всяком случае, такое лицо должно быть выявлено и должна быть подтверждена причинно-следственная связь действий (бездействия) подозреваемого с общественно опасными последствиями проступка, однако в большинстве случаев судьей или иным лицом, рассматривающим дело об административном правонарушении, присутствие подозреваемого при рассмотрении дела может быть признано обязательным (см. ч. 3 ст. 25.1 КоАП).

Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении, установлены п. 1—5 ст. 26.1 КоАП, наряду с ними могут быть выявлены и иные (факультативные) обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела (п. 7 ст. 26.1 КоАП).

События и факты, относимые к факультативным обстоятельствам, устанавливаются должностным лицом, рассматривающим дело, они могут быть выявлены применительно только к данному делу и не учитываются при рассмотрении других дел об административных правонарушениях. К таким обстоятельствам, в частности, относится наличие у подозреваемого физического лица иммунитета от административной ответственности (см. ч. 2 ст. 1.4, ст. 2.6 КоАП). Факультативные обстоятельства могут быть установлены непосредственно при возбуждении дела, например, при квалификации малозначительности проступка либо при рассмотрении дела о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением при отсутствии соответствующего спора.

Для целей квалификации административного правонарушения необходимо установить предпосылки деяния, т.е. причины и условия совершения административного проступка (см. п. 7 ст. 26.1 КоАП).

Административное правонарушение всегда обусловлено социальными и правовыми предпосылками, установление которых необходимо не только для правильного разрешения



дела, но и для достижения превентивных целей минимизации общественно опасных последствий деяния и предотвращения его рецидива.

При установлении социальных предпосылок деяния учитываются общественный статус нарушителя, его имущественное положение, отношение к трудовой или творческой (созидательной) деятельности — в тех случаях, когда это необходимо для квалификации правонарушения.

К социальным предпосылкам деяния относятся субъективные обстоятельства, отражающие индивидуальную психологическую мотивацию действий (бездействия) нарушителя.

Проступок может быть реакцией нарушителя на тяжелое материальное положение, обусловленное социально-политическими и экономическими предпосылками (например, в случаях невыплат заработной платы, связанных с дефицитом бюджетных средств, ликвидации градообразующего предприятия или изменения его организационно-правовой формы). Указанные социальные факторы обусловлены неблагоприятными последствиями осуществления государственной экономической политики, нарушитель не в состоянии предотвратить их наступление, его противоправные действия в этих случаях являются вынужденными, позитивными.

Ухудшение материального положения может быть вызвано и асоциальным поведением лица, например прекращением трудовой деятельности, злоупотреблением спиртными напитками — в этих случаях негативные последствия люмпенизации обусловлены сознательными действиями правонарушителя.

Правовые предпосылки административного правонарушения отражают иницилирующую роль права в регламентации общественных отношений. Вступление в силу федеральных законов, устанавливающих дополнительные обязанности граждан в сфере предпринимательской деятельности (т.е. ограничивающих их права), порождает негативные последствия — лицо, пытаясь сохранить свой коммерческий потенциал, игнорирует установленные обязанности. Противоправное деяние в указанном случае обусловлено ограничениями имущественного статуса граждан, которые могут быть временными (например, при введении особого административного режима чрезвычайного положения) либо бессрочными (когда срок действия установленных ограничений федеральным законом не определен).



Таким образом, для выявления причин и условий совершения административного правонарушения, по смыслу ч. 7 ст. 26.1 КоАП, необходимо установить социальные и правовые предпосылки деяния независимо от того, являются ли они позитивными или негативными.

Под причинами совершения деяния понимаются субъективные обстоятельства, отражающие психологическую реакцию лица, его мировоззренческие устои и объективные обстоятельства, связанные с публичной деятельностью государственных органов и не зависящие от воли людей, обязанных исполнять правомерные требования должностных лиц.

К условиям совершения административного правонарушения относятся факторы, возникновение которых явилось непосредственной предпосылкой деяния, побудило лицо нарушить установленное законом право или не исполнить обязанность. При квалификации причин, условий деяния необходимо установить причинно-следственную связь между совершением проступка и его предпосылками.

Публичная функция квалификации предпосылок деяния заключена в превентивной деятельности правоохранительных органов, к ведению которых отнесено выявление причин, условий совершения проступка (см. ст. 29.13 КоАП). Государственные и иные органы, учреждения, организации, их должностные лица обязаны исполнить адресованное им представление правоохранительного органа об устранении причин и условий совершения административного правонарушения (неисполнение этой обязанности либо ее ненадлежащее исполнение квалифицируется по ст. 19.6 КоАП).

8.3. Доказательства по делу об административном правонарушении

В процессе установления и оценки (проверки) фактических данных, относимых к доказательствам по делу об административном правонарушении (далее — доказательства), участвуют должностное лицо, уполномоченное рассматривать указанное дело, и лицо, подозреваемое в совершении проступка.

Целями публичного доказывания являются не только квалификация вины, как это непосредственно предусмотрено ч. 11 ст. 26.2 КоАП, но и установление обстоятельств, свиде-

тельствующих о невиновности подозреваемого. Таким образом, определение относимых к доказательствам данных и их последующее аналитическое исследование являются исключительной прерогативой должностного лица органа административной юрисдикции (см. ч. 3 ст. 1.5 КоАП).

К доказательствам относятся материалы (письменные данные), представленные публичным или негосударственным органом, организацией, учреждением, сообщения средств массовой информации, а также сообщения и заявления физических лиц независимо от формы их представления. Таким образом, получение уполномоченным должностным лицом доказательств является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении (ср. ч. 1 ст. 26.2 и ч. 1 ст. 28.1 КоАП).

Процессуальной формой, подтверждающей наличие доказательств, является протокол по делу об административном правонарушении или протокол рассмотрения указанного дела, либо протокол о применении меры административного пресечения, в которых приводятся соответствующие фактические данные, в том числе полученные в устной форме, а также заключения эксперта или специалиста. Показания специальных технических средств, также относимые к доказательствам, отражаются в протоколе об административном правонарушении (см. ч. 2 ст. 26.8 КоАП).

Доказательства по делу об административном правонарушении должны быть получены способами, установленными КоАП; применительно к правонарушениям, подведомственным судьям арбитражных судов (см. абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП), установление и оценка доказательств определяется АПК¹. Методы установления и фиксации доказательств в гражданском и уголовном процессах определяются соответственно Гражданским процессуальным и Уголовно-процессуальным кодексами.

Фиксация и аналитическое исследование доказательств по делам об административных правонарушениях, совершенных физическим или юридическим лицом, осуществляются на основе различных процессуальных требований. Данное

¹ Поскольку процессуальная деятельность по делам об административных правонарушениях осуществляется по правилам, установленным КоАП, под законом, указанным в ч. 3 ст. 26.2 КоАП, подразумевается именно названный Кодекс.



обстоятельство обусловлено правилами возбуждения дела об административном правонарушении и его рассмотрения, установленными КоАП в зависимости от статуса нарушителя. При этом учитываются следующие процессуальные особенности:

- квалификация вины физического лица на основе психологических критериев умысла и неосторожности (см. соответственно ч. 1, 2 ст. 2.2 КоАП);
- квалификация вины юридического лица применительно к формальным (объективным и субъективным) критериям (см. ч. 2 ст. 2.1 КоАП);
- статус мер процессуального принуждения, которые могут быть применены только к физическому лицу (доставление, административное задержание, личный досмотр и др.) или только к юридическому лицу (см. ст. 27.8 КоАП);
- установление обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность физического лица, юридического лица (ср. ч. 2 и ч. 3 ст. 4.1; а также ч. 1 ст. 4.2, ч. 2 ст. 4.3 КоАП);
- различия фактических данных, относимых к доказательствам по делам об административном правонарушении, в зависимости от их подведомственности арбитражным судам (см. п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП) и судам общей юрисдикции (ср. п. 1, 2 ч. 1 с п. 3 ч. 1 ст. 28.1 КоАП).

КоАП предусматривает различные требования к публичному доказыванию вины лица, подозреваемого в совершении правонарушения, и к оценке доказательств при назначении административного наказания. В последнем случае вина нарушителя установлена, однако необходимо доказать наличие или отсутствие обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность. При установлении обстоятельств, смягчающих ответственность, принцип презумпции невиновности не применяется, поскольку вина лица уже установлена. Таким образом, виновный должен самостоятельно подтвердить наличие таких обстоятельств, например представить документы, свидетельствующие о возмещении имущественного ущерба, подтверждающие его материальный статус (применительно к п. 3 ч. 1 ст. 4.2 КоАП), либо (при раскаянии) доказать свое негативное отношение к совершенному правонарушению, указав соответствующие психологические доводы в письмен-



ном заявлении, адресованном лицу, уполномоченному выносить постановление о назначении административного наказания. Наличие обстоятельств, отягчающих административную ответственность, должно быть установлено лицом, рассматривающим дело, однако правонарушитель вправе представить доказательства, свидетельствующие об отсутствии таких обстоятельств.

Получение вещественных, письменных доказательств, их фиксация и оценка осуществляются на различных стадиях рассмотрения дела. При этом аналитическое исследование доказательств, как правило, производится лицом, уполномоченным назначать административное наказание. При квалификации обстоятельств, смягчающих административную ответственность, необходимо учитывать, что такие обстоятельства подтверждаются главным образом субъективными критериями, заведомо не применимыми к нарушителю — юридическому лицу (см. п. 1, 3—5 ч. 1 ст. 4.2 КоАП). Поскольку оценка доводов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность, относится к обязательным процессуальным действиям, осуществляемым при назначении административного наказания юридическому лицу (см. ч. 3 ст. 4.1 КоАП), при подтверждении таких доводов должна быть установлена сопричастность должностных лиц организации-нарушителя к правонарушению, совершенному юридическим лицом. По смыслу ч. 3 ст. 2.1 КоАП корреляция противоправных действий должностных лиц с деянием нарушителя — юридического лица и соотнесение форм вины лица, установленных ч. 2 ст. 2.1 и ст. 2.2 КоАП, представляет собой обязательное процессуальное требование на стадии аналитического исследования доказательств и назначения административного наказания — в противном случае квалификация обстоятельств, смягчающих административную ответственность юридического лица, невозможна.

Таким образом, лицо, подозреваемое в совершении административного правонарушения, наделено дополнительными процессуальными правами, обусловленными презумпцией невиновности, только на стадии получения доказательств по делу и их аналитического исследования. Лицо, виновное в совершении проступка, лишено таких прав при назначении административного наказания.



8.4. Юрисдикционные органы и их должностные лица

Под рассмотрением дела об административном правонарушении понимаются процессуальные действия, осуществляемые после составления протокола об административном правонарушении и предшествующие вынесению постановления (решения) о назначении административного наказания.

Проведение конкретных процессуальных действий обусловлено особенностями производства по делу о данном правонарушении — во всяком случае, КоАП установлены обстоятельства, подлежащие выяснению на стадии подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении (см. ст. 29.1) и непосредственно при его рассмотрении (см. ч. 1 ст. 29.7).

По смыслу КоАП применение мер административного пресечения (см. ст. 27.1) и проведение административного расследования (см. ч. 1 ст. 28.7), как правило, осуществляются до передачи дела на рассмотрение.

В зависимости от особенностей производства по данному делу некоторые процессуальные действия не являются обязательными, например, административное расследование проводится только применительно к отдельным административным правонарушениям в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 28.7 КоАП, а применение мер административного пресечения обусловлено целями производства по делу и также относится к факультативным действиям, которые вправе осуществлять уполномоченное должностное лицо. При этом следует отграничивать полномочия по рассмотрению дела об административном правонарушении, отнесенные к обязанностям должностного лица, от полномочий, осуществляемых в соответствии с компетенцией данного должностного лица, но отнюдь не всегда являющихся его обязанностями.

При наличии обстоятельств, не совместимых с производством по делу об административном правонарушении (см. ст. 24.5 КоАП), на этапах, предшествующих его рассмотрению, эти обстоятельства подлежат соответствующей процессуальной оценке, а производство по указанному делу должно быть незамедлительно прекращено до передачи дела на рассмотрение. Установление таких обстоятельств, а также их оценка и квалификация при подготовке к рассмотрению дела



либо при его рассмотрении, как правило, свидетельствуют о ненадлежащих действиях соответствующих должностных лиц (см. ст. 28.9 КоАП).

Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, определены гл. 23 КоАП. Суть архитектоники рассматриваемой главы Кодекса в особом, наиболее адаптивном с позиций законодателя изложении процессуальных норм соответствующих статей. При этом текст статей гл. 23 предваряется указанием об органах (реже — об органах и учреждениях), уполномоченных рассматривать дела о данном административном правонарушении полностью или в соответствующей указанной в тексте части (см. ч. 1 в ст. 23.3—23.71).

Часть 2 ст. 23.3—23.71 наиболее типична в своем построении и, как правило, содержит структурно схожую информацию о должностных лицах, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов, указанных в ч. 1 этих статей.

Необходимо также уяснить точный смысл императивности административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела о соответствующем правонарушении, — смысл зачастую имплицитный при поверхностном восприятии текста.

При толковании текста ст. 23.3—23.71 в части права должностных лиц рассматривать дела о соответствующем правонарушении следует иметь в виду, что должностное лицо обязано рассмотреть дело об административном правонарушении, за исключением следующих случаев:

- нарушение установленной ст. 23.1—23.71 подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях (см. п. 5 ч. 1 ст. 29.4);
- несоблюдение порядка формирования дела, составления протокола и иных документов в соответствии с требованиями, установленными Кодексом (см. п. 4 ч. 1 ст. 29.4);
- передача должностным лицом, к которому поступило дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 23.1, на рассмотрение судье гарнизонного военного суда, судье районного суда, судье арбитражного суда, мировому судье, в зависимости от подведомственности рассмотрения дел об административ-



ных правонарушений судьями, установленной соответственно абзацами 1—4 ч. 3 ст. 23.1;

- применительно к нарушениям правил дорожного движения, совершенным несовершеннолетними, а также дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.18, должностное лицо, к которому поступило дело о таком правонарушении, вправе передавать соответствующее дело на рассмотрение комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Обязанностью комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав является рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.35, 5.36, 6.10, 20.22, а также других дел об административных правонарушениях (за исключением указанных в предыдущем абзаце).

Порядок рассмотрения дела об административном правонарушении устанавливается, согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, соответствующим органом административной юрисдикции, которым применительно к ст. 23.3 и последующим статьям гл. 23, как правило, является орган исполнительной власти, и предусматривает рассмотрение дела на основе единоначалия по преимуществу одним из уполномоченных должностных лиц. Рассмотрение дела об административном правонарушении может быть отнесено к ведению должностных лиц иных государственных органов (государственных учреждений), состоящих при соответствующем федеральном министерстве, ведомстве, но не входящих в структуру федеральных органов исполнительной власти.

В редких случаях гл. 23 предусматривает одночастную структуру статьи, которой непосредственно установлены юрисдикционные органы и их должностные лица (см. ст. 23.11).

Таким образом, по смыслу гл. 23 рассмотрение дела об административном правонарушении является обязанностью должностного лица, уполномоченного соответствующим юрисдикционным органом.

Дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 1 ст. 23.1, рассматриваются только судьями, однако в редких случаях гл. 23 все же предусматривает рассмотрение дел, подведомственных судьям в соответствии с ч. 1 данной статьи, также и другими должностными лицами. Так, дела об админи-



стративных правонарушений, предусмотренных ст. 20—23, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, в случаях, не требующих проведения административного расследования, — мировыми судьями (ср. ч. 1 и абз. 2, 4 ч. 3 ст. 23.1).

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 23.46 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.23, рассматриваются директором ФСБ России, его заместителями, руководителями территориальных органов ФСБ России, их заместителями. В соответствии с ч. 1 ст. 23.3 дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.23, рассматриваются начальниками территориальных управлений (отделов) ОВД и приравненных к ним ОВД, их заместителями, начальниками территориальных отделов (отделений) милиции, их заместителями, начальниками линейных управлений (отделов, отделений) ОВД на транспорте, их заместителями (см. п. 1, 2 ч. 2 ст. 23.3).

Таким образом, КоАП причисляет рассмотрение дел о данных административных правонарушениях к ведению различных должностных лиц, не разграничивая при этом их процессуальных обязанностей.

Должностное лицо, к которому поступило дело об административном правонарушении, вправе самостоятельно осуществлять все процессуальные действия, отнесенные КоАП к ведению должностного лица, либо передать его на рассмотрение судье гарнизонного военного суда, судье арбитражного суда либо мировому судье в соответствии с подведомственностью рассмотрения судьями дел об административных правонарушениях, установленной ч. 3 ст. 23.1.

8.5. Индивидуальные правовые акты в юрисдикционной деятельности

К индивидуальным правовым актам, принимаемым (выносимым) в юрисдикционной деятельности, относятся правоприменительные акты и акты процессуального обеспечения.

В форме правоприменительного акта воплощается решение должностного лица (органа), установившего меру административного наказания; такой акт выносится в случаях отмены или



изменения ранее принятого решения о применении наказания, а также при прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Правоприменительные акты различаются по виду и в зависимости от юридических предпосылок их принятия (вынесения). КоАП предусмотрено вынесение двух видов правоприменительных актов: постановления по делу об административном правонарушении и решения, выносимого по результатам обжалования указанного постановления или определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Постановление о назначении административного наказания выносится по результатам рассмотрения дела, однако постановление о прекращении производства по делу может быть вынесено на любой стадии, предшествующей исполнительному производству, при наличии обстоятельств, указанных в абз. 2 п. 1 ч. 1 ст. 29.9 КоАП.

КоАП устанавливает в основном процессуальные действия, осуществляемые при вынесении постановления о назначении административного наказания, его обжаловании или исполнении. Однако тот же процессуальный статус свойствен и постановлению о прекращении производства по делу. Такое постановление может быть обжаловано заинтересованным лицом, например потерпевшим, оспаривающим в этом случае правомерность решения должностного лица о прекращении производства по делу, либо опротестовано прокурором.

Постановление о прекращении производства по делу подлежит безусловному осуществлению также и на стадии исполнительного производства в тех случаях, когда к подозреваемому лицу были применены меры административного пресечения, ограничивающие его имущественный статус, т.е. санкции в виде изъятия вещей и документов или ареста вещей, установленные ст. 27.10, 27.14 КоАП. В частности, при исполнении такого постановления добросовестный собственник восстанавливается в своих имущественных правах, ограниченных в результате принятой административной санкции, и ему возвращаются изъятые вещи и документы (см. п. 1 ч. 3 ст. 29.10). Те же правовые последствия наступают, если производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с вынесением решения об отмене постановления по делу.



Решение как особая разновидность правоприменительного акта может быть вынесено только на стадии обжалования постановления по делу. Правовые последствия отмены постановления о назначении административного наказания или изменения такого постановления всегда позитивны для лица, в отношении которого вынесено соответствующее решение, — бремя ограничений, установленных обжалуемым актом, ослабляется либо лицо полностью восстанавливается в имущественных и иных правах.

Решение об отмене постановления по делу о назначении административного наказания может быть вынесено при квалификации малозначительности деяния либо при наличии одного из обстоятельств, не совместимых с производством по делу об административном правонарушении (см. ст. 24.5 КоАП). Нарушение процессуальных прав лиц, участвующих в производстве, либо нарушение подведомственности, установленные по результатам обжалования, влекут за собой повторное рассмотрение дела.

Таким образом, правоприменительные индивидуальные правовые акты всегда касаются существа назначенного или оспариваемого (при обжаловании) административного наказания.

КоАП предусмотрено также вынесение актов процессуального обеспечения, к которым относятся определения, выносимые уполномоченным должностным лицом при принятии им решения об осуществлении процессуальных действий, необходимых при рассмотрении дела и обжаловании решений, вынесенных по результатам его рассмотрения, а также определения, выносимые на стадии исполнительного производства. К актам процессуального обеспечения относятся также протоколы, составляемые уполномоченным должностным лицом в случаях возбуждения дела, применения мер административного пресечения и в иных установленных КоАП случаях, поручения и запросы, принимаемые на стадиях, предшествующих рассмотрению дела, и представления, выносимые по результатам его рассмотрения.

Протоколы представляют собой особую разновидность рассматриваемых актов индивидуального применения — они составляются исключительно для фиксации процессуальных действий, ими удостоверяется правомерность возбуждения дела об административном правонарушении (ст. 28.2), тем самым подтверждается легитимность применения мер



административного пресечения (см. ч. 3 ст. 27.2, ст. 27.4, ч. 6 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.8, ч. 5, 6 ст. 27.9, ч. 5 ст. 27.10, ч. 4 ст. 27.12, ч. 4 ст. 27.13, ч. 4 ст. 27.14). Протоколами удостоверяется законность осуществления процессуальных действий, необходимых для аналитического исследования и оценки доказательств (подтверждается правомерность взятия проб и образцов (ч. 3 ст. 26.5), либо применения специальных технических средств (ч. 2 ст. 26.8). Обязательное составление протокола при рассмотрении дела предусмотрено только в тех случаях, когда процессуальные действия осуществляются коллегиальным органом (см. ч. 1 ст. 29.8).

В отличие от протоколов другие акты принимаются в целях осуществления установленных ими процессуальных действий и содержат императивные предписания, обязательные для исполнения лицами, которым они адресованы. В соответствии с КоАП к таким актам процессуального обеспечения относятся определения, выносимые:

- при возбуждении дела об административном правонарушении (см. ч. 5 ст. 28.1);
- при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении (ч. 2 ст. 24.3, ч. 3 ст. 25.13, ч. 1 ст. 26.4, ст. 26.10, ч. 2 ст. 28.7);
- при продлении срока проведения административного расследования (см. ч. 51 ст. 28.7);
- при рассмотрении дела об административном правонарушении (см. п. 7, 9 ч. 1 ст. 29.7);
- при истребовании сведений, необходимых для рассмотрения дела об административном правонарушении (см. ст. 26.10);
- при отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования по делу об административном правонарушении (см. ч. 4 ст. 30.3);
- при принятии решения по жалобе на постановление по указанному делу в случаях нарушения подведомственности (см. ч. 3 ст. 30.7);
- при осуществлении процессуальных действий на стадии исполнительного производства (ч. 3 ст. 31.8).

К актам процессуального обеспечения, устанавливающим обязательные требования к лицам, которым они адресованы, относятся поручения и запросы по делу об административном правонарушении (см. ст. 26.9), а также пред-



ставления об устранении причин и условий правонарушения (ст. 29.13).

Вынесение акта процессуального обеспечения может быть обусловлено инициативой лица, рассматривающего дело (см., например, ч. 5 ст. 28.1 КоАП), либо ходатайством подозреваемого или иного лица, участвующего в его рассмотрении (ч. 3 ст. 25.13). Как правило, акты процессуального обеспечения подлежат безусловному исполнению конкретным адресатом в установленный срок (см. ч. 1 ст. 26.4, ч. 1, 2 ст. 26.9, ст. 26.10, 28.7, 29.13), однако в некоторых случаях такие акты деперсонифицированы и предназначены для исполнения всеми лицами, участвующими в процессуальном действии (ч. 2 ст. 24.3). Неисполнение, ненадлежащее исполнение акта процессуального обеспечения, предусматривающего исполнение установленных КоАП обязанностей, квалифицируется по ст. 17.7, а применительно к обязанностям, определенным ст. 29.13, — по ст. 19.6.

8.6. Корреляция процессуального законодательства в юрисдикционной деятельности

При рассмотрении дел об административных правонарушениях возможны коллизии, обусловленные применением различного процессуального законодательства.

Поскольку порядок производства по делам об административных правонарушениях судьями районных судов и мировыми судьями (в том числе и порядок рассмотрения жалоб на постановление по делу) Гражданским процессуальным кодексом не определен, данные процессуальные действия устанавливаются разд. IV, V КоАП (см. п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»).

Дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные ч. 3 ст. 23.1 КоАП к подведомственности арбитражных судов, рассматриваются по общим правилам искового производства, определенным



гл. 14—21 АПК, с особенностями, установленными гл. 25 АПК и разд. IV, V КоАП (см. ч. 1 ст. 202 АПК и п. 18 постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»). Согласно п. 18 указанного постановления Пленума ВАС РФ в случаях, когда гл. 25 КоАП установлены конкретные правила, именно они подлежат применению при рассмотрении арбитражным судом дел о привлечении к административной ответственности (в частности, по результатам рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности арбитражный суд принимает решение, а не постановление, как это предусмотрено ст. 29.9 КоАП).

Процессуальные коллизии предписаний АПК и КоАП возможны при рассмотрении дела об административном правонарушении также на стадии исполнительного производства — во всяком случае, они исключены при обжаловании (оспаривании) решений по делам о привлечении к административной ответственности, вынесенных судьей арбитражного суда: по смыслу ч. 3 ст. 30.1 КоАП обжалование осуществляется в соответствии с параграфом 2 гл. 25 АПК.

АПК и КоАП различно определяют подведомственность арбитражному суду дел об административных правонарушениях.

Дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, указанные в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП, рассматриваются судьями арбитражных судов только в случаях, не требующих проведения административного расследования; если же оно было назначено, дела об указанных правонарушениях рассматриваются судьями районных судов.

Судьям арбитражных судов подведомственны лишь отдельные дела о правонарушениях, указанных в абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП, — во всех остальных случаях дела об административных правонарушениях в зависимости от того, назначено административное расследование или нет, рассматриваются судьями районных судов или мировыми судьями.

Частями 1, 2 ст. 205 АПК и ч. 1, 2 ст. 29.6 КоАП установлены идентичные сроки рассмотрения дела об административном правонарушении (до 15 дней) и сроки его продления (не более чем на один месяц).



Статус лиц, участвующих в судебном разбирательстве, определяется КоАП и АПК различно: согласно ч. 4 ст. 205 АПК участником производства по делу является также должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы об административных правонарушениях, КоАП не рассматривает указанных должностных лиц в качестве участников производства по делу (см. гл. 25 КоАП). Таким образом, по смыслу п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 подлежит применению ч. 4 ст. 205 АПК, устанавливающая конкретное, не предусмотренное КоАП, процессуальное действие: в данном случае должностное лицо органа административной юрисдикции обязано присутствовать при разбирательстве дела, если оно будет уведомлено об этом арбитражным судом соответствующим судебным извещением (ст. 121 АПК).

Судебное разбирательство в арбитражном суде осуществляется по правилам, установленным гл. 20 АПК, по результатам его рассмотрения. В соответствии с ч. 2 ст. 206 АПК судьей арбитражного суда выносится решение о привлечении к административной ответственности или решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности.

Несмотря на очевидные различия в процессуальных действиях (абз. 1 п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП в случае отказа от привлечения к административной ответственности предусматривает вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении), в данном случае в соответствии с п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 подлежит применению указанная процессуальная норма Арбитражного процессуального кодекса. При этом содержание решения о привлечении лица к административной ответственности должно соответствовать требованиям, предусмотренным ч. 3 ст. 206 АПК, поскольку в данном случае Арбитражным процессуальным кодексом не установлены реквизиты решения об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности: по смыслу ч. 1 ст. 206 АПК указанное решение должно соответствовать требованиям, установленным ст. 170 АПК.

По смыслу ч. 4 ст. 206 АПК решение о привлечении к административной ответственности, вынесенное судьей арбитраж-



ного суда, вступает в законную силу по истечении 10 дней после его принятия, если не подана апелляционная жалоба. Таким образом, оспаривание решения, вынесенного по результатам арбитражного производства, так же как и обжалование постановления по делу об административном правонарушении, приостанавливает исполнение решения (постановления) на срок рассмотрения заявления (жалобы), причем оба кодекса устанавливают идентичные временные параметры рассмотрения (ср. ч. 4 ст. 206 АПК и ч. 1 ст. 30.3, п. 1 ст. 31.1 КоАП)¹.

Постановлением Пленума ВАС РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 проблема соотношения норм процессуального законодательства при рассмотрении дел об административных правонарушениях была рассмотрена лишь фрагментарно, в общем контексте вопросов, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса. обстоятельному исследованию данной проблемы посвящено Постановление Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие КоАП», согласно п. 9 которого дело об административном правонарушении, указанном в абзаце 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП, подведомственно арбитражному суду и в том случае, когда на основании ст. 28.7 КоАП по нему проводится административное расследование. При применении данного предписания ВАС РФ следует иметь в виду возможность его неоднозначного истолкования. По смыслу ч. 3 ст. 23.1 КоАП подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях судьям судов общей юрисдикции или арбитражным судьям устанавливается на основе следующих правовых критериев:

- *статуса субъекта административного правонарушения.* При этом принимается во внимание принадлежность физического лица к лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов согласно статье 2.5 КоАП, наделение лица полномочиями индивидуального предпринимателя, а также правовое положение лица — индивидуального субъекта (физического лица) или коллективного субъекта (юридического лица) независимо от его организационно-правовой формы

¹ В редких случаях КоАП установлены сокращенные сроки обжалования. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56, подаются в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений (см. ч. 3 ст. 30.3).



и содержания осуществляемой им коммерческой или некоммерческой деятельности). В соответствии с абз. 1 и 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП дела об административных правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов, а дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами, а также индивидуальными предпринимателями, рассматриваются судьями арбитражных судов;

- *процессуальных особенностей рассмотрения дела об административном правонарушении.* Согласно абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП дела об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, подведомственны судьям районных судов;
- *вида административного наказания.* В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП дела об административных правонарушениях, влекущих административное выдворение, административное приостановление деятельности или дисквалификацию публичных должностных лиц рассматриваются судьями районных судов.

Дела об административных правонарушениях, подведомственные судьям судов общей юрисдикции и судьям арбитражных судов, в обобщающем виде определены ч. 1 ст. 23.1 КоАП, при этом ч. 3 указанной статьи устанавливает, какой судья уполномочен рассматривать дело в зависимости от правовых критериев разграничения подведомственности. В соответствии с абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП дела об административных правонарушениях, которые указаны в ч. 1 данной статьи и производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов независимо от принадлежности правонарушителей к субъектам предпринимательства — учитывается только возможность проведения указанных процессуальных действий. Таким образом, подведомственность дел об административных правонарушениях арбитражному суду в случаях, предусмотренных абз. 2 п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2, во всяком случае, оспори́ма.

Возможность корреляции процессуального законодательства, предусмотренного КоАП и АПК, определена п. 14



Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2. При этом установлены конкретные случаи, когда должны применяться предписания Арбитражного процессуального кодекса. Это касается наименования категорий дел (§ 1 и 2 гл. 25 АПК), оснований возбуждения производства по делам (ч. 2 ст. 202 и ч. 2 ст. 207 АПК), наименования и содержания судебных актов суда первой инстанции (ст. 206 и 211 АПК), составления протокола судебного заседания (ст. 155 АПК), сроков направления лицам, участвующим в деле, копий судебных актов (ч. 5 ст. 206 и ч. 6 ст. 211 АПК).

По смыслу указанного Постановления ВАС РФ по результатам рассмотрения дела о привлечении к административной ответственности выносится решение о привлечении к административной ответственности или решение об отказе в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности, однако § 2 гл. 25 АПК предусмотрена возможность оспаривания только решения органа, должностного лица, уполномоченных в соответствии с гл. 23 КоАП рассматривать дела об административном правонарушении. В указанных случаях оспаривание, а применительно к терминологии КоАП — обжалование, соответствующего решения осуществляется в соответствии с параграфом 2 гл. 25 АПК, что подтверждено также и п. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2. При этом необходимо учитывать, что в соответствии с КоАП не исключена возможность обжалования наряду с постановлением о назначении административного наказания либо постановлением о прекращении производства по делу также и определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Таким образом, в отличие от обжалования постановления (определения), выносимого в соответствии с КоАП, § 2 гл. 25 АПК существенно ограничивает процессуальные гарантии оспаривания решений.

По смыслу абз. 2 п. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2 обжалованию (оспариванию) в соответствии с АПК не подлежат постановления по делу об административном правонарушении, вынесенные судами общей юрисдикции по делам, подведомственным им в соответствии с абз. 1, 3 и 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП.

Оспаривание по правилам, установленным параграфом 2 гл. 25 АПК, решений органа, должностного лица, уполномо-



ченных, согласно главе 23 КоАП, рассматривать дела об административных правонарушениях, производится независимо от обжалования мер административного пресечения, применяемых в отношении физического или юридического лица при проведении установленных КоАП процессуальных действий на стадиях производства по делу об административном правонарушении, предшествующих рассмотрению дела: корреляция процессуальных норм КоАП и АПК осуществляется только при рассмотрении дел об административных правонарушениях (см. также абз. 3 п. 11 Постановления Пленума ВАС РФ от 27 января 2003 г. № 2).

8.7. Субъекты юрисдикционного производства

К участникам производства по делу об административном правонарушении относятся лица, осуществляющие процессуальные действия, установленные гл. 25 КоАП.

Под лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, подразумевается физическое лицо, в том числе и наделенное правомочиями должностного лица, индивидуальный предприниматель, а также юридическое лицо (см. ст. 2.3—2.6, 2.10 КоАП).

Указанные лица впредь до вынесения судьей, органом, должностным лицом постановления по делу относятся к подозреваемым в совершении административного проступка. КоАП отличает права и обязанности лиц, в отношении которых возбуждено производство по делу об административном правонарушении, от прав и обязанностей лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Судья, орган, должностное лицо, в ведении которых находится производство по указанному делу, вправе признать обязательным присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, при подготовке к рассмотрению данного дела. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе пользоваться услугами переводчика в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 24.2 КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 25.2 КоАП потерпевшим является физическое или юридическое лицо, которым административным пра-



вонарушением причинен физический (телесный), моральный или репутационный вред либо имущественный ущерб.

Под моральным вредом (физическими или нравственными страданиями) понимается вред, причиненный лицу действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом (см. ст. 151 ГК).

Следствием противоправных посягательств на интересы субъекта предпринимательства может быть причинение не только имущественного ущерба, но и репутационного вреда правоохраняемым интересам индивидуального предпринимателя или коммерческой организации (см. ч. 2 ст. 3.1 КоАП, а также диспозицию ст. 5.13 КоАП).

Под физическим (телесным) вредом, по смыслу КоАП, подразумевается легкий вред здоровью, причиненный административным правонарушением. Причинение противоправным деянием тяжкого, а также средней тяжести вреда здоровью человека, как правило, несовместимо с административной ответственностью и квалифицируется как преступление в случаях, предусмотренных Уголовным кодексом.

Противоправным деянием может быть причинен вред (ущерб) движимым имущественным объектам или недвижимости, находящимся у потерпевшего в собственности или на иных законных основаниях. Вред, причиненный в указанных случаях, по смыслу ст. 4.7 КоАП, является имущественным ущербом. Вред или имущественный ущерб, причиненный личности или имуществу гражданина, а также имуществу юридического лица административным правонарушением, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред.

При причинении потерпевшему физическому лицу одновременно морального, телесного вреда и имущественного ущерба компенсация морального или репутационного вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного ущерба.

Потерпевший должен присутствовать при рассмотрении дела об административном правонарушении; его обязанность явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, предусмотрена только в случае опроса потерпевшего как свидетеля (см. ст. 25.6 КоАП).



Потерпевший вправе обжаловать постановление о назначении административного наказания, а также постановление о прекращении производства по делу (порядок обжалования и рассмотрения жалобы определен ст. 30.1—30.8 КоАП)¹.

Потерпевший вправе пользоваться услугами переводчика в случаях, предусмотренных ст. 24.2 КоАП.

В соответствии с ч. 1, 2 ст. 25.3 КоАП защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители. По смыслу ст. 25.3 КоАП имеются в виду три категории несовершеннолетних лиц:

- несовершеннолетние лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении;
- несовершеннолетние правонарушители — лица, в отношении которых вынесено постановление о назначении административного наказания;
- несовершеннолетние потерпевшие лица, не достигшие 18 лет.

В отличие от первых двух категорий несовершеннолетних к несовершеннолетним лицам, которым административным правонарушением причинен моральный, физический (телесный) вред или имущественный ущерб, относятся также и малолетние, не достигшие 14 лет.

Законным представителем юридического лица, по смыслу ч. 2 ст. 25.4 КоАП, кроме его руководителя, может быть руководитель его представительства, филиала, назначенный юридическим лицом и действующий на основании его доверенности.

Законные представители вправе осуществлять защиту прав и законных интересов на всех этапах производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП, — от возбуждения указанного дела до вступления

¹ О праве потерпевшего и других лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, заявлять ходатайства см. ст. 24.2 КоАП.



в законную силу постановления о назначении административного наказания либо о прекращении производства по делу об указанном правонарушении.

По смыслу КоАП процессуальные действия, осуществляемые при исполнении постановления по делу об административном правонарушении, не относятся к производству по указанному делу. Однако законные представители вправе осуществлять защиту прав и интересов юридического лица и на этапе исполнительного производства — в процессе исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу может участвовать защитник, для оказания юридической помощи потерпевшему — представитель.

В качестве защитника или представителя к участию в производстве по делу об административном правонарушении допускаются адвокат или иное лицо.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатом является лицо, получившее в установленном данным Федеральным законом порядке статус адвоката и право осуществлять адвокатскую деятельность. Адвокат является независимым советником по правовым вопросам.

Защитник оказывает юридическую помощь лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, а также лицу, в отношении которого вынесено постановление по указанному делу. Защитник, представитель вправе участвовать и в последующих процессуальных действиях, предусмотренных КоАП, при пересмотре постановлений по делу либо на этапе исполнения постановления по делу.

Защитник вправе приносить от имени подзащитного лица жалобы на постановление о назначении административного наказания, а также в тех случаях, когда это необходимо для обеспечения интересов лица, которого он представляет, — на постановление о прекращении производства по делу. При оказании юридической помощи лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, защитник вправе от его имени обжаловать меры обеспечения про-



изводства по делу об административном правонарушении (см. ст. 27.1 КоАП).

Защитник и представитель допускаются к участию в производстве по делу с момента составления протокола об административном правонарушении. При назначении административного наказания без составления протокола в случаях, предусмотренных ч. 1, 11 и 3 ст. 28.6 КоАП РФ, защитник вправе оказывать юридическую помощь лицу с момента оформления предупреждения или с момента наложения (взимания) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения¹.

Согласно ч. 1 ст. 25.12 КоАП к участию в производстве по делу об административном правонарушении в качестве защитника и представителя не допускаются лица в случае, если они являются сотрудниками государственных органов, вследствие нарушения которых было возбуждено дело об административном правонарушении, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу. Применительно к процессуальной деятельности защитника в данном случае имеется в виду не адвокат, а иное лицо, участвующее в производстве по делу в качестве защитника. Адвокат не вправе совмещать адвокатскую деятельность с иной оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности.

В соответствии со ст. 25.6 КоАП в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.

Под обстоятельствами дела, подлежащими установлению, подразумеваются известные свидетелю любые фактические данные, на основе которых судья, орган, должностное лицо устанавливает наличие или отсутствие административного правонарушения. В качестве свидетеля может быть вызвано любое лицо, которому, по мнению судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело, известны указанные данные.

¹ Защитник вправе участвовать в производстве по делу об административном правонарушении с момента его возбуждения применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1, 3 ст. 17.14 и ст. 17.15 КоАП, т.е. в тех случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется (см. ч. 11 ст. 28.6 КоАП).



Потерпевший, понятой, вызванные для опроса в качестве свидетелей, обязаны явиться в указанное в повестке время.

В случаях, определенных федеральным законом, дача показаний является правом, но не обязанностью свидетелей. Так, согласно Федеральному закону от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» священнослужитель не обязан давать показания, известные ему по исповедальным обстоятельствам. Свидетель не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников.

Согласно п. 2 ст. 8 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ адвокат не может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием.

Свидетель обязан дать правдивые показания: заведомо ложные показания свидетеля, потерпевшего либо отказ указанных лиц от дачи показаний влекут уголовную ответственность согласно ч. 1 ст. 307 и ст. 308 УК. Отказ или уклонение свидетеля от обязанностей, предусмотренных ч. 2 ст. 25.6, квалифицируются по ст. 17.7 КоАП (умышленное невыполнение требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении); заведомо ложные показания свидетеля квалифицируются по ст. 17.9 КоАП.

В случаях, предусмотренных КоАП, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Присутствие понятых предусмотрено при применении к лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения, мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. При применении некоторых мер обеспечения производства по делу обязательного присутствия понятых не требуется: это возможно при проведении личного досмотра (в случае, предусмотренном ч. 4 ст. 27.7 КоАП), отстранении от управления транспортным средством, а также при медицинском освидетельствовании на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП).



Для опроса в качестве свидетеля понятой обязан явиться в срок, определенный повесткой судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

В качестве специалиста для участия в производстве по делу может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист может быть привлечен после возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, при производстве по которым необходимо составление протокола. В соответствии с указаниями вызвавших его судьи, органа, должностного лица специалист обязан участвовать в процессуальных действиях, в которых требуются его познания в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств. В отличие от эксперта, специалист дает пояснения, а эксперт представляет, как правило, письменное заключение.

Таким образом, участие специалиста может потребоваться не только при рассмотрении дела об административном правонарушении, но и при пересмотре решения, вынесенного по жалобе на постановление по указанному делу, например, при отмене постановления и при возвращении дела на новое рассмотрение в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП.

В отличие от эксперта, специалист может и не обладать специальными познаниями по существу фактов и обстоятельств рассматриваемого дела об административном правонарушении. Однако специалист обязан участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний (экспертизы). В случае привлечения его для проведения экспертизы специалист действует под руководством эксперта, осуществляя в основном вспомогательные, технические функции.

Права и обязанности специалиста и эксперта в производстве по делу об административном правонарушении во многом совпадают. Отказ или их уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП, квалифицируются по ст. 17.7 (умышленное невыполнение требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении). Заведомо ложные поясне-



ния специалиста квалифицируются по ст. 17.9. Заведомо ложное пояснение эксперта при осуществлении государственного контроля (надзора) квалифицируется по ст. 19.26 КоАП; заведомо ложное пояснение эксперта в иных случаях содержит признаки административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.9 КоАП.

Исчерпывающий перечень обстоятельств, исключающих возможность привлечения специалиста и эксперта в качестве участника в производстве по делу об административном правонарушении, определен ч. 2 ст. 25.12 КоАП.

Участие переводчика в производстве по делу об административных правонарушениях обусловлено правами лиц, участвующих в производстве по данному делу, указанных в ст. 25.1—25.9 КоАП. Согласно ч. 2 ст. 24.2 лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном этими лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Административная ответственность за заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении предусмотрена ст. 17.9 КоАП.

За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, установленных КоАП, переводчик несет административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7.

Заведомо неправильный перевод в суде квалифицируется в качестве преступления при производстве по уголовным делам (см. ч. 1 ст. 307 УК и примечание к данной статье).



Исполнительное производство представляет собой завершающую стадию административно-процессуальной деятельности юрисдикционных органов и начинается в момент вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания. Прекращение исполнительного производства связано с официальным подтверждением применения имущественных и физических ограничений, обусловленных вынесенным постановлением¹.

Исполнительное производство включает следующие обязательные стадии:

- начальную (подготовительную) стадию;
- стадию приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания;
- завершающую стадию.

На подготовительной стадии судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановления, обращают постановление к испол-

¹ В данной главе административно-процессуальная деятельность рассматривается применительно к исполнению постановления о назначении административного наказания.



нению, т.е. уполномочивают соответствующее должностное лицо осуществить меры властного принуждения, обусловленные административным наказанием. Как правило, постановления о назначении административного наказания обращаются к исполнению судьей, а приводятся в исполнение судебным приставом-исполнителем (ст. 32.4 КоАП), должностным лицом органов внутренних дел (ст. 32.5, 32.8, п. 2 ст. 32.9 КоАП), пограничных органов (п. 1 ст. 32.9 КоАП) либо иным должностным лицом (ч. 2 ст. 32.11 КоАП). Постановление о назначении административного наказания приводится в исполнение вынесшим его должностным лицом только:

- при исполнении постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения (ч. 1 ст. 28.6, ст. 32.1 КоАП);
- при исполнении постановления о наложении административного штрафа на месте совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 28.6 КоАП). Должностное лицо ОВД вручает нарушителю копию постановления о назначении административного штрафа, уплачиваемого нарушителем в сроки и в соответствие с процедурами, установленными ч. 1, 3 ст. 32.2 КоАП. Таким образом, должностное лицо юрисдикционного органа инициирует возбуждение исполнительного производства, в котором, в зависимости от существа деликтного правоотношения, принимают участие судебные приставы-исполнители и иные должностные лица.

На подготовительной стадии судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, устанавливают обстоятельства, при наличии которых исполнение административного наказания может быть отсрочено, а применительно к административному штрафу — может быть установлена рассрочка его уплаты (соответственно ч. 1 и 2 ст. 31.5 КоАП).

На стадии приведения в исполнение постановления о назначении административного наказания должностное лицо осуществляет меры властного принуждения к нарушителю, уклоняющемуся от исполнения административного наказания. Необходимость в осуществлении властного принуждения отпадает в случаях добровольного исполнения нарушителем постановления о назначении административного наказания в виде

административного штрафа (ч. 1—3 ст. 32.2 КоАП) и дисквалификации (ч. 1 ст. 32.11 КоАП).

К лицу, уклоняющемуся от исполнения наказания, применяются меры морального или физического принуждения. Принудительное исполнение административного наказания обусловлено существом принятой санкции, исключающей непосредственное участие нарушителя в исполнительном производстве. Принудительные меры осуществляются при исполнении наказаний в виде возмездного изъятия или конфискации, лишения специального права, административного ареста и административного выдворения. При исполнении предупреждения к нарушителю применяются только меры морального воздействия; исполнение административного ареста и административного выдворения всегда осуществляется с применением физического принуждения (физической силы) к нарушителю — исполнению этих наказаний предшествуют меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания, личного досмотра. Физическое принуждение нарушителя может быть сопряжено с причинением ему телесного вреда или имущественного ущерба (в случае досмотра вещей), однако неизбежным следствием физического воздействия является причинение морального вреда.

На завершающей стадии исполнительного производства процессуальные действия, установленные постановлением о назначении административного наказания, прекращаются в связи с исполнением указанного постановления либо ввиду невозможности его исполнения. Исполнительное производство приостанавливается в момент принятия уполномоченным должностным лицом правового акта:

- подтверждающего применение к нарушителю мер имущественного воздействия или физического принуждения, обусловленных назначенным наказанием;
- свидетельствующего о невозможности исполнения наказания (ст. 31.7, ч. 2, 3 ст. 31.10 КоАП).

Должностные лица, к ведению которых отнесено исполнение постановления о назначении административного наказания, инициируют процедуру прекращения исполнительного производства при наличии обстоятельств, указанных в статье 31.7 КоАП. Однако если указанные обстоятельства установлены до обращения постановления к исполнению, решения по



вопросу о прекращении исполнительного производства принимаются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление.

Принесение прокурором протеста на вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания (за исключением постановления об административном аресте) приостанавливает исполнение постановления на любой процессуальной стадии, предшествующей вынесению постановления о прекращении исполнительного производства (см. ст. 31.6, ч. 4 ст. 31.8 КоАП). После проведения процессуальных действий, на завершающей стадии исполнительного производства постановление о назначении административного наказания возвращается судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, — только указанные субъекты вправе прекратить исполнительное производство (в этом случае в соответствии с ч. 4 ст. 31.8 КоАП выносится постановление). Таким образом, судья, орган, должностное лицо, возбудившие исполнительное производство (см. ч. 1 ст. 31.3 КоАП), уполномочены прекратить исполнение процессуальных действий, обусловленных вынесенным ими постановлением о назначении административного наказания. Судебные приставы-исполнители, должностные лица органов внутренних дел, пограничных и иных органов административной юрисдикции, к ведению которых отнесено непосредственное осуществление указанных процессуальных действий, вправе выступить с инициативой их прекращения.



Меры административного пресечения

10.1. Понятие мер административного пресечения

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (меры административного пресечения) представляют собой особую разновидность властных принудительных действий, применение которых предусмотрено не только КоАП, но и ТК и НК, а также другим публичным законодательством.

При совершении правонарушений в области финансов, налогов и сборов, а также нарушений таможенных правил применяются меры административного пресечения, установленные КоАП. В отличие от них меры административного пресечения, предусмотренные ст. 87—89, 91—94 НК и ст. 372, 373, 375—377 ТК, относятся к процессуальным действиям, осуществляемым уполномоченными должностными лицами в процессе налогового или таможенного контроля. Таким образом, применение таких мер в указанных случаях обусловлено исполнительно-распорядительной деятельностью соответ-



ствующих правоохранительных органов и не связано с нарушением законодательства о налогах и сборах или таможенного законодательства. Однако если в процессе контрольной деятельности будут выявлены данные, свидетельствующие о наличии административного правонарушения, должностные лица налоговых или таможенных органов применяют меры административного пресечения и осуществляют иную процессуальную деятельность в соответствии с КоАП.

Таким образом, меры административного пресечения, установленные Налоговым и Таможенным кодексами, применяются в отношении добросовестного лица. В отличие от них применение мер административного пресечения, установленных КоАП, возможно только при выявлении факта проступка¹.

Осуществление властных исполнительно-распорядительных действий и сопряженных с ними мер административного пресечения предусмотрено федеральными законами при проведении лицензионного, валютного, финансового и экологического контроля. Должностные лица контролирующих органов вправе осматривать помещения подконтрольного объекта и производить выемку документов. Правовые предпосылки властных действий и правовые последствия осуществления контрольных полномочий такие же, как и при проведении налогового и таможенного контроля.

Меры административного пресечения, установленные КоАП, как правило, применяются к лицам, подозреваемым в совершении правонарушения, а на стадии исполнительного производства — также и к лицам, в отношении которых вынесено постановление о назначении административного наказания. Исключением является привод свидетеля в тех случаях, когда свидетель наделен процессуальными обязанностями, но уклоняется от их исполнения. Привод свидетеля, а также привод законного представителя юридического лица применяется к участникам административного производства, причем эти лица не относятся к подозреваемым в совершении административного правонарушения, рассматриваемого в данном процессе. Причем уклонение указанных лиц от явки в суд или к должностному

¹ В зависимости от существа деликтного отношения такие меры могут быть применены к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения, а в редких случаях в целях исполнительного производства — и к лицу, вина которого в совершении проступка установлена материалами по делу об административном правонарушении.



лицу квалифицируется по ст. 17.7 КоАП (невыполнение законных требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении) независимо от того, подвергнуты ли данные лица приводу.

В редких случаях меры административного пресечения могут быть применены к добросовестным лицам. К таким мерам относится изъятие документов, имеющих значение доказательств по делу. По смыслу ч. 1 ст. 27.10 КоАП документы принудительно изымаются у лица, приобщаются к материалам дела в качестве вещественных доказательств и, как правило, подлежат оставлению в деле в течение всего срока хранения данного дела (см. п. 3 ч. 3 ст. 29.10 КоАП).

Таким образом, меры административного пресечения, предусмотренные п. 1—10 ч. 1 ст. 27.1 КоАП, могут быть применены в отношении физических лиц, подозреваемых в совершении проступка (либо вина которых установлена постановлением о назначении административного наказания), и физических лиц, уклоняющихся от исполнения процессуальных обязанностей (п. 9 ч. 1 ст. 27.1 КоАП). Меры административного пресечения, предусмотренные п. 3, 4, 8, 10 ч. 1 ст. 27.1 КоАП, могут быть применены как к юридическому, так и к физическому лицу. Во всяком случае, меры административного пресечения (за исключением привода) не могут быть применены к законным представителям физического или юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении.

К мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице;
- досмотр транспортного средства;
- осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;



- задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности.

Меры административного пресечения предшествуют назначению административных наказаний либо в случаях, предусмотренных КоАП, применяются независимо от назначения наказания.

Применение мер административного пресечения предшествует последующим процессуальным действиям, определенным Кодексом, а именно: возбуждению дела об административном правонарушении, подготовке к рассмотрению, рассмотрению дела, вынесению постановления, определения по делу. Таким образом, меры пресечения могут быть применены к лицу, в отношении которого ведется производство по делу (лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения). Об этом свидетельствует применение мер пресечения в виде изъятия вещей и документов, правовые последствия которых обусловлены результатами рассмотрения дела: при вынесении постановления о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, определенных ст. 24.5 КоАП, изъятые вещи и документы, не относящиеся к объектам гражданских прав, изъятые из оборота, подлежат возвращению их владельцу.

Применение мер административного пресечения возможно также и в случае исполнения принятого по делу постановления о назначении административного наказания. В указанных случаях конкретная мера пресечения применяется в отношении физического, юридического лица, вина которого в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания.

Применение мер административного пресечения сопряжено с ограничением прав и свобод граждан, поэтому согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ они применяются только в случаях, установленных КоАП, такие меры не могут быть установлены законом субъекта РФ.

Как правило, следствием применения мер административного пресечения является ограничение имущественных прав граждан, в частности, осуществление досмотра вещей, досмо-



тра транспортных средств, находящихся при физическом лице, осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов. Изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей сопряжены с ограничением отдельных имущественных правомочий: права пользования, права распоряжения движимым имуществом или недвижимостью.

Ограничение имущественных прав, права на свободу передвижения (при применении административного задержания) в случаях, установленных КоАП, как правило, предусматривает бессудную процедуру осуществления указанных ограничений¹.

Применение мер административного пресечения допускается только в случаях, когда невозможно осуществление иных установленных КоАП процессуальных действий, не сопряженных с ограничением прав и свобод человека. В частности, меры административного пресечения не могут быть применены при производстве по делам в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется (как правило, это предусмотрено при совершении проступков, не представляющих значительной общественной опасности).

Меры административного пресечения могут быть также применены, если лицо оспаривает наличие события административного правонарушения, а также в случаях, когда предусмотрено назначение административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа без составления протокола, если лицо считает применяемое к нему наказание несоразмерным административному правонарушению либо отрицает факт его совершения.

Порядок осуществления мер административного пресечения предусматривает составление специального протокола либо об их применении указывается в протоколах об административном правонарушении. В случае административного задержания наряду с протоколом об административном правонарушении составляется специальный протокол о применении данной меры пресечения.

Подозреваемый в совершении проступка вправе обжаловать примененные к нему меры административного пресече-

¹ Применительно к имущественным правам возможность бессудной (административной) конфискации предусмотрена п. 2 ст. 243 ГК РФ, но только в тех случаях, когда она определена федеральным законом.



ния. КоАП предусмотрены также возможности административного или судебного обжалования постановления по делу об административном правонарушении и его опротестования. Наличие указанных процессуальных гарантий обусловлено конституционным правом граждан на обжалование решений, действий (бездействия) органов государственной власти, а также муниципальных органов административной юрисдикции (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ).

Согласно ст. 1070 ГК вред, причиненный гражданину в результате незаконного назначения административного наказания в виде административного ареста, подлежит возмещению в полном объеме независимо от виновности деяния должностных лиц, допустивших противоправное применение данного наказания.

Наряду с указанными случаями подлежит возмещению также и вред, причиненный юридическому или физическому лицу незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (см. ч. 2 ст. 27.1 КоАП).

Умышленное невыполнение лицом, к которому применены меры административного пресечения, указанные в п. 3—5, 7—9 ч. 1 ст. 27.1 КоАП, требований должностного лица, уполномоченного на их применение, квалифицируется по ст. 17.7 (умышленное невыполнение требований должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении). Применительно к ст. 17.7 следует различать статус процессуальных действий, осуществляемых при производстве по делу (гл. 26—30) и на стадии исполнительного производства (гл. 31, 32), при этом административная ответственность по ст. 17.7 квалифицируется только при производстве по делу об административном правонарушении.

10.2. Виды мер административного пресечения

Доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении, если невозможно его составить на месте выявления административного правонарушения, а составление протокола является обязательным (ст. 27.2 КоАП).



Физическое лицо доставляется для составления протокола об административном правонарушении. Причем протокол о применении данной меры обеспечения производства по делу может быть составлен наряду с протоколом об административном задержании после принудительного препровождения доставляемого в служебное помещение, либо о доставлении вносится соответствующая запись в протокол об административном задержании (см. ст. 27.4 КоАП) или в протокол об административном правонарушении (см. ч. 3 ст. 27.2 КоАП). Протокол составляется с целью установления доказательств по делу. Следовательно, после доставления нарушителя в соответствующее служебное помещение судье, органу, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, предстоит установить существование и обоснованность доказательств, а также подтвердить наличие или отсутствие обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (см. ст. 24.5 КоАП). Таким образом, очевидно, что составление протокола предваряет последующие процессуальные действия, поэтому по смыслу ст. 27.2 КоАП подразумевается доставление лица, в отношении которого ведется производство по указанному делу (лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения).

Доставляемый задерживается на месте выявления административного правонарушения, т.е. установлен факт совершения данного правонарушения, но не установлена вина доставляемого лица в его совершении.

В тех случаях, когда доставление обусловлено последующими процессуальными действиями, предусмотренными КоАП, например, когда доставление предваряет административное задержание в целях исполнения постановления о назначении административного наказания, оно применяется в отношении физического лица, вина которого в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания (см. ч. 1 ст. 27.3 КоАП).

Доставление лица для составления протокола является первичным процессуальным действием, осуществляемым должностными лицами уполномоченных органов при административном задержании. Срок административного задержания исчисляется с момента доставления нарушителя для состав-

ления протокола уполномоченным лицом, правомочным осуществлять доставку нарушителя.

Доставление лица возможно только в тех случаях, если совершение административного правонарушения, в котором лицо подозревается, предполагает составление протокола. Случаи, когда административное наказание назначается без составления протокола об административном правонарушении, определены ст. 28.6 КоАП. Если лицо оспаривает сам факт совершения им административного правонарушения в указанных случаях либо считает применяемое к нему административное наказание несоразмерным проступку, оно может быть доставлено для составления протокола.

Необходимой предпосылкой доставления лица является наличие обстоятельств, препятствующих составлению протокола на месте выявления правонарушения. Согласно ч. 2 ст. 28.2 КоАП протокол составляется даже в тех случаях, когда свидетели отсутствуют, поэтому данное обстоятельство нельзя рассматривать в качестве препятствующего составлению протокола.

Доставление осуществляется должностным лицом, военнослужащим или иным лицом соответствующего органа административной юрисдикции, указанными в п. 1—12 ч. 1 ст. 27.2 КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 27.3 КоАП *административное задержание*, т.е. кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

В отличие от большинства других мер пресечения, определенных ст. 27.1 КоАП, ограничивающих право владения, пользования и распоряжения имуществом, применение административного задержания влечет за собой ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, права на свободу передвижения, предусмотренных соответственно ч. 1 ст. 22 и ч. 1 ст. 27 Конституции РФ, а также других конституционных прав, свобод, осуществление которых несовместимо с указанными ограничениями. Ограничения прав и свобод граждан при административном задержании обусловлены сроком применения данной меры.



Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничение прав и свобод допускается только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом, поэтому применение административного задержания и других мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении может быть установлено только КоАП.

Административное задержание сопряжено с мерами физического принуждения гражданина, доставляемого в специально предназначенное для этого служебное помещение органов, указанных в ч. 1 ст. 27.3 КоАП, либо в специальные учреждения, создаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ.

Административному задержанию физического лица предшествует его доставление в соответствии со ст. 27.2 КоАП. Административное задержание может быть применено к лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, т.е. к лицу, подозреваемому в совершении указанного правонарушения, а также на стадии исполнительного производства — к физическому лицу, вина которого в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания.

Как правило, административное задержание осуществляется должностными лицами правоохранительных органов, в частности, ОВД, пограничными органами ФСБ России. Наибольшими полномочиями по применению рассматриваемой меры пресечения наделены должностные лица системы МВД России, милиции, в том числе должностные лица ведомственной или вневедомственной охраны при ОВД, а также внутренних войск МВД России.

Должностные лица ОВД (милиции) вправе осуществлять административное задержание при выявлении любых административных правонарушений, а также в случаях обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях (исчерпывающий перечень указанных лиц определен ст. 28.3 КоАП). При административном задержании наряду с протоколом об административном правонарушении, в совершении которого подозревается задержанный, составляется специальный протокол об административном задержании. Реквизиты указанных протоколов, как правило, совпадают.



Задержанный вправе отказаться от подписания протокола, такая же возможность предусмотрена и для лица, подозреваемого в совершении административного правонарушения. О месте нахождения задержанного несовершеннолетнего обязательно уведомляются его родители или лица, их заменяющие, независимо от просьбы задержанного.

Административное задержание так же, как и предшествующее ему доставление физического лица, не может быть применено к лицу, подозреваемому в совершении административного правонарушения, в случаях, когда административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа назначается без составления протокола.

Срок административного задержания не может превышать трех часов. Административное задержание на срок до 48 часов возможно в случае административных правонарушений, указанных в ч. 2 ст. 27.5 КоАП, в совершении которых подозревается лицо, подвергнутое данной мере пресечения, а также применительно к лицам, подозреваемым в совершении проступков, влекущих административный арест (ч. 3 ст. 27.5 КоАП).

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, т.е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения (ч. 1 ст. 27.7 КоАП). Осуществление личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, сопряжено с ограничением в первом случае права на личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) и во втором — права владения, пользования и распоряжения имуществом (ч. 2 ст. 35 Конституции РФ).

Объектами при досмотре вещей являются движимые вещи. Досмотр осуществляется в целях обнаружения предметов, относимых в соответствии с ч. 1 ст. 26.6 КоАП к вещественным доказательствам.

Личный досмотр и досмотр вещей представляют собой различные меры обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, применение которых обусловлено различными процессуальными гарантиями досматриваемого лица.

Если при досмотре были обнаружены орудия совершения либо предметы административного правонарушения, указанные орудия (предметы) могут быть изъяты в соответствии со



ст. 27.10 КоАП; на вещи, явившиеся орудиями совершения или непосредственными объектами административного правонарушения, может быть наложен арест согласно ст. 27.14 КоАП.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть решены вопросы об изъятых вещах, а также о вещах, на которые наложен арест, если в отношении их не применено или не может быть применено административное наказание в виде конфискации или возмездного изъятия (см. ч. 3 ст. 29.10 КоАП).

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как правило, проводится в случае доставления, административного задержания. При этом наряду с протоколом об административном правонарушении составляется протокол о данной мере пресечения либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

Личный досмотр, применяемый в соответствии со ст. 27.7 КоАП, следует различать с личным обыском лица, осуществляемым в качестве меры процессуального принуждения согласно ст. 93, 184 УПК. В соответствии со ст. 184 УПК при наличии оснований и в порядке, которые предусмотрены ч. 1 и 3 ст. 182 УПК, производится личный обыск подозреваемого, обвиняемого в целях обнаружения и изъятия предметов и документов, могущих иметь значение для уголовного дела.

Личный обыск может быть произведен без соответствующего постановления при задержании лица или заключении его под стражу, а также при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, находящееся в помещении или ином месте, в котором производится обыск, скрывает при себе предметы или документы, которые могут иметь значение для уголовного дела.

Личный обыск лица производится только лицом одного с ним пола и в присутствии понятых и специалистов того же пола, если они участвуют в данном следственном действии.

Согласно ч. 1 ст. 27.8 КоАП *осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов* производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со ст. 28.3 КоАП.



Под осматриваемыми помещениями, принадлежащими юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, понимаются недвижимые имущественные объекты, находящиеся у осматриваемого лица в собственности или на иных законных основаниях.

Под предпринимательской деятельностью, согласно ч. 1 ст. 2 ГК, понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

При обнаружении в результате осмотра вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, указанные вещи могут быть изъяты либо на них может быть наложен арест в соответствии со ст. 27.10, 27.14 КоАП. Имущественные объекты, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения либо сохранившие на себе его следы, рассматриваются в качестве вещественных доказательств по делу. Документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении, могут быть изъяты должностными лицами, уполномоченными на осуществление данной меры обеспечения производства по делу согласно ст. 27.10 КоАП.

При применении рассматриваемой меры предусмотрено составление специальных протоколов должностными лицами, перечень которых определен ст. 28.3 КоАП, независимо от составления протокола об административном правонарушении.

Указанный протокол в случаях, не терпящих отлагательства, составляется в отсутствие законного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя; таким образом, осуществление осмотра допускается в таких случаях и в отсутствие собственника осматриваемого помещения (лица, пользующегося данным помещением на иных законных основаниях), но обязательно в присутствии представителя юридического лица, представителя индивидуального предпринимателя, а также понятых. К случаям, не терпящим отлагательства, относится осуществление рассматриваемой меры административного пресечения на стадии исполнительного производства, применяемой в отношении лица, вина которого в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания, а также при пресечении



и раскрытии преступления или административного правонарушения. В указанных случаях должностные лица, осуществляющие осмотр, осведомлены о наличии в осматриваемых помещениях (на осматриваемых территориях) вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, или документов, имеющих значение доказательств по делу.

Согласно ч. 1 ст. 27.9 КоАП *досмотр транспортного средства любого вида, т.е. обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности*, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Должностное лицо, осуществляющее досмотр транспортного средства, должно быть осведомлено о наличии в нем орудий совершения либо предметов административного правонарушения, которые могут быть отнесены к вещественным доказательствам по делу (см. ст. 26.6 КоАП).

Досмотр транспортного средства может быть применен при осуществлении доставления и административного задержания лицами, уполномоченными на применение данных мер пресечения в соответствии со ст. 27.2, 27.3 КоАП.

Досмотр осуществляется в присутствии собственника транспортного средства или лица, владеющего, пользующегося им.

В отличие от применения других мер пресечения, в случае досмотра транспортного средства не требуется составления специального протокола. При составлении протокола об административном задержании с одновременным осуществлением досмотра транспортного средства в протокол вносится соответствующая запись об этом. Протокол об административном задержании подлежит составлению независимо от составления протокола об административном правонарушении.

Изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяется к физическому лицу в случае доставления, административного задержания должност-



ными лицами, осуществляющими доставку, административное задержание, либо должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административном правонарушении (исчерпывающий перечень данных лиц определен ст. 28.3 КоАП).

Об изъятии у физического лица в указанных случаях вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

Данная мера обеспечения производства по делу может быть применена в отношении юридического лица должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, в случае обнаружения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, при осуществлении осмотра принадлежащих юридическому лицу территорий, помещений в соответствии со ст. 27.8 КоАП. Протокол об изъятии вещей и документов, обнаруженных у юридического лица, подлежит составлению наряду с составлением протокола об осмотре принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов; в последнем случае обязательное составление указанного протокола предусмотрено ч. 4 ст. 27.8 КоАП.

Изъятие указанных вещей и документов может быть применено к лицу, в отношении которого ведется производство по делу, а также к лицу, вина которого в совершении административного правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением о назначении административного наказания.

При вынесении судьей, органом, должностным лицом постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, при выявлении хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по указанному делу (см. ст. 24.5 КоАП), вещи и документы, не изъятые из оборота, в отношении которых была применена рассматриваемая мера обеспечения производства по делу, подлежат возвращению законному владельцу.

Рассмотренные правовые последствия наступают в тех случаях, когда постановление о прекращении производства по делу выносится до передачи дела на рассмотрение (ст. 28.9 КоАП) либо по результатам рассмотрения дела (ч. 1 ст. 29.9 КоАП).



Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения представляют собой сопряженные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (см. ст. 27.12 КоАП).

Лица, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 12.3 КоАП (управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, регистрационных документов на транспортное средство, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца), ч. 2 ст. 12.5 (управление транспортным средством с заведомо неисправной тормозной системой), ч. 1 ст. 12.7 (управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством), ч. 2 ст. 12.7 (управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством) КоАП, подлежат отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

При применении к лицу мер в виде отстранения от управления транспортным средством, а также направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется специальный протокол независимо от составления протокола о совершении административного правонарушения.

Акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения или акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения прилагаются к соответствующему протоколу.

При применении рассматриваемых мер административного пресечения к водителям транспортных средств Вооруженных Сил РФ, внутренних войск МВД России, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти должны присутствовать должностные лица военной автомобильной инспекции и понятые (см. ч. 2 ст. 27.12 КоАП).

Административная ответственность за невыполнение требований должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения установлена ст. 12.26 КоАП.



Задержание транспортного средства применяется при нарушении правил эксплуатации и управления транспортным средством, предусмотренных ч. 1 ст. 11.81 (управление маломерным судном судоводителем, не имеющих при себе документов, необходимых для допуска к управлению маломерным судном), ч. 1 ст. 11.9 (управление судном, в том числе маломерным, судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения, а равно передача управления судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения), ч. 2 ст. 11.9 (уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения), ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1 ст. 12.7, ч. 2 ст. 12.7, ч. 1, 3 ст. 12.8 (управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения), ч. 4 ст. 12.19 (нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле), ч. 1 и 2 ст. 12.211 (нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов), ч. 1 ст. 12.212 (нарушение правил перевозки опасных грузов) и ст. 12.26 (невыполнение законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) КоАП.

При совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч. 1, 2 ст. 12.7 КоАП, лица подлежат отстранению от управления транспортным средством в соответствии со ст. 27.12; указанное транспортное средство подлежит задержанию согласно ч. 1 ст. 27.13. При отстранении лица от управления транспортным средством предусмотрено составление специального протокола о применении данной меры (см. ч. 3 ст. 27.12); в случае задержания транспортного средства составляется отдельный протокол либо вносится соответствующая запись в протокол об административном правонарушении (см. ч. 4 ст. 27.13).

Запрещение эксплуатации транспортного средства применяется при нарушении правил его эксплуатации, предусмотренных ст. 8.23, ст. 9.3 (нарушение обеспечивающих безопасность жизни и здоровья людей, сохранность имущества, охрану окружающей природной среды правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных



и иных машин, прицепов к ним, оборудования, надзор за техническим состоянием которых осуществляют органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники), ч. 2 ст. 12.1 (управление транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра), ч. 2—6 ст. 12.5, ч. 2 ст. 12.37 КоАП.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей как мера производства по делу об административном правонарушении применяется в тех случаях, когда невозможно изъятие указанных вещей или их сохранность может быть обеспечена без изъятия.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется в присутствии владельца вещей и других понятых. В случаях, не терпящих отлагательства, данная мера может быть применена в отсутствие владельца арестованных вещей.

Об аресте составляется протокол независимо от составления протокола о применении других мер обеспечения производства по делу, а также протокола об административном правонарушении.

Запрет распоряжаться арестованной вещью является следствием применения данной меры обеспечения производства по делу; введение также и запрета пользования вещью обусловлено решением должностного лица, осуществляющего арест вещей (ср. ч. 1 и 3 ст. 27.14 КоАП). Поскольку при применении ареста вещей не предусмотрено составления иных документов, кроме их описи, а также протокола, в описи или в протоколе должны быть также указаны сведения о применении запрета пользования вещами, на которые наложен арест.

Вопрос о вещах, на которые наложен арест, должен быть решен в постановлении по делу об административном правонарушении (см. ч. 3 ст. 29.10 КоАП).

Привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля может быть осуществлен по определению судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело. Вынесение данного определения возможно только в случае, если рассмотрение дела было отложено в связи с неявкой по уважительной причине лиц, подлежа-



щих приводу согласно ч. 1 ст. 27.15 КоАП, и их отсутствие препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела.

Определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела об административном правонарушении, выносится судьей, органом, должностным лицом при рассмотрении дела. Исчерпывающий перечень органов административной юрисдикции, должностные лица которых вправе выносить данное определение, установлен ст. 23.2—23.71 КоАП.

Привод может быть применен к физическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу (см. ст. 25.1 КоАП), к законному представителю юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу (см. ст. 25.4), к законному представителю несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также к свидетелю (см. соответственно ст. 25.3, 25.6).

Привод может быть применен также к потерпевшему или к понятому в случае их опроса в качестве свидетелей.

Мера административного пресечения в виде *временного запрета деятельности* применяется к субъектам предпринимательства и другим юридическим, физическим лицам, подозреваемым в совершении проступков, влекущих публичную санкцию в виде административного приостановления деятельности. Таким образом, правовые предпосылки применения временного запрета деятельности и административного приостановления деятельности в основном совпадают. Временный запрет деятельности применяется в исключительных случаях для предотвращения угрозы жизни, здоровью людей (например, в случае техногенных и экологических катастроф), если предотвращение указанных негативных обстоятельств другими способами невозможно. Рассматриваемая мера административного пресечения применяется при нарушении правил оборота веществ, инструментов, оборудования, используемых для изготовления наркотиков (см. ст. 6.15 КоАП), однако ее применение невозможно при нарушении законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем (см. абз. ч. 1 ст. 27.16 КоАП). Если лицо подозревается в совершении такого проступка, к нему могут быть применены следующие меры административного пресечения: доставление, административное задержание, лич-



ный досмотр, осмотр офисов субъекта предпринимательства, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей (см. соответственно п. 12 ч. 1 ст. 27.2, п. 8 ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7, ч. 1 ст. 27.8, ч. 2 ст. 27.9, ч. 1 ст. 27.10, ч. 3 ст. 27.13, ч. 2 ст. 27.14 КоАП).

Временный запрет деятельности проводится должностными лицами юрисдикционных органов, указанных в ч. 1—3 ст. 28.3 КоАП, при совершении административных правонарушений, влекущих административное приостановление деятельности. Должностное лицо, применившее эту меру пресечения, обращается в суд для рассмотрения дела, влекущего административное приостановление деятельности. Таким образом, применение временного запрета деятельности всегда предшествует рассмотрению судом указанного дела и представляет собой единое процессуальное действие, при этом срок временного запрета деятельности засчитывается при исчислении срока административного приостановления деятельности. В качестве единого процессуального действия применяются также меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания и личного досмотра.

Временный запрет деятельности относится к срочным мерам административного пресечения, ограничивающим право лица на осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности. Временные пределы временного запрета деятельности ограничены сроком рассмотрения судом дела об административном правонарушении, влекущем административное приостановление деятельности, во всяком случае, такие сроки не могут превышать 5 суток с момента фактического пресечения производственного процесса (в организации, учреждении), осуществления оказания услуг. Если должностным лицом назначен предельный срок временного запрета деятельности, но судья рассмотрел вышеуказанное дело до его истечения, действие данной меры прекращается в срок вынесения судьей постановления о назначении административного наказания или постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении. Вынесение постановления в последнем случае свидетельствует о ненадлежащих действиях лица, применившего временный запрет деятельности, к лицу, вину которого так и не удалось доказать при производстве по делу об административном правонарушении.



II

Особенная часть



Виды административных правонарушений

11.1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан

Глава 5 КоАП включает в себя административные проступки:

- посягающие на пассивные и активные избирательные права граждан (ст. 5.1—5.25, 5.45—5.52, 5.56);
- нарушающие законодательство о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях (ст. 5.26);
- посягающие на трудовые права граждан (ст. 5.27—5.34);
- посягающие на права несовершеннолетних (ст. 5.35) или нарушающие обязанности публичных и негосударственных лиц по соблюдению таких прав (ст. 5.36—5.37);
- нарушающие информационные права граждан (ст. 5.39), а также административные правонарушения, обусловленные неисполнением субъектом предпринимательства публичных информационных обязанностей (ст. 5.53—5.55);



- посягающие на общественно-политические или социальные права граждан (соответственно ст. 5.40 и 5.41—5.43, 5.57).

Таким образом, основным объектом посягательств являются избирательные права граждан, ответственность за проступки в этой сфере установлена более чем три четверти составов административных правонарушений, установленных гл. 5 КоАП.

Самым распространенным административным наказанием, предусмотренным гл. 5, является административный штраф, исчисляемый в фиксированной сумме, выраженной в рублевом эквиваленте. Наиболее обременительные санкции установлены для организаций-нарушителей ч. 1 ст. 5.5, ст. 5.8, 5.10, ч. 1 ст. 5.12, ст. 5.18, ч. 1 ст. 5.57 КоАП, применительно к этим статьям максимальный размер административного штрафа составляет 200 тыс. руб. (административный штраф до 200 тыс. руб. установлен только ч. 1 ст. 5.57 КоАП). Исчисление штрафа в минимальном размере, применительно к рассматриваемым проступкам, предусмотрено ст. 5.38 КоАП. В редких случаях могут быть применены и иные имущественные санкции — конфискация, применяемая наряду с административным штрафом в качестве дополнительного административного наказания (ст. 5.19, 5.20) или предупреждение, выносимое в случаях, установленных ст. 5.35 КоАП в качестве санкции, альтернативной административному штрафу. К субъектам предпринимательства, нарушающим законодательство о труде и об охране труда, а также в случаях нарушений законодательства об образовании применяется наказание в виде административного приостановления деятельности, а к должностным лицам — дисквалификация (см. ч. 1 и ч. 2 ст. 5.27, ч. 3 ст. 5.57 КоАП). Таким образом, при совершении рассматриваемых административных правонарушений применяются исключительно санкции, влекущие за собой обременение имущественных правомочий лица (административное приостановление деятельности), либо прекращающие такие правомочия в полном объеме (применительно к конфискации предмета административного правонарушения).

К субъектам административных правонарушений, установленных гл. 5 КоАП, относятся негосударственные организации, должностные лица публичных органов или негосударственных юридических лиц, а также граждане — физи-



ческие лица, не наделенные полномочиями должностного лица. В исключительных случаях к административной ответственности могут быть привлечены публичные организации, например государственные или муниципальные средства массовой информации, в том числе телерадиовещательные организации (см. ч. 2 ст. 5.5) или публичные организации, нарушающие законодательство о труде и охране труда (см. ч. 1 ст. 5.27 КоАП).

Следует учитывать некоторые особенности квалификации рассматриваемых правонарушений. Индивидуальные предприниматели являются самостоятельными субъектами правонарушений, установленных ч. 1 ст. 5.27 КоАП («Нарушение законодательства о труде и об охране труда»). При квалификации таких правонарушений не применяется общая дефиниция должностного лица, отождествляющая юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица (см. прим. к ст. 2.4).

В остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную для должностных лиц, если проступок обусловлен их профессиональной деятельностью, в иных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи для граждан.

Дела об административных правонарушениях, посягающих на активные или пассивные избирательные права, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, а в случаях, не требующих проведения административного расследования, — мировыми судьями. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.35, 5.36 КоАП.

Отдельными административно-юрисдикционными полномочиями наделены должностные лица ОВД, избирательных комиссий, комиссий референдума, органов социальной защиты (см. п. 17 ч. 2 ст. 28.3 КоАП), а также должностные лица специальных публичных органов — федеральной инспекции труда и подведомственных ей органов, Счетной палаты РФ, государственных внебюджетных фондов (см. соответственно п. 16 ч. 2, абз. 3 ч. 5, абз. 4 ч. 5 ст. 28.3). Указанные должностные лица вправе составлять



протоколы об административных правонарушениях, применять некоторые меры административного пресечения (см. ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10), а также осуществлять иные процессуальные действия, например должностные лица избирательных комиссий, комиссий референдума вправе назначать административное расследование (см. ч. 1, 2 ст. 28.7 КоАП). Обширными юрисдикционными полномочиями в рассматриваемой сфере наделена прокуратура, к ведению которой отнесено возбуждение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23—5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52 (см. ч. 1 ст. 28.4 КоАП). Мера пресечения в виде временного запрета деятельности применяется в случаях нарушения субъектом предпринимательства законодательства о труде и охране труда (см. ч. 1 ст. 5.27 КоАП).

В зависимости от общественно опасных последствий рассматриваемые правонарушения могут квалифицироваться как преступления. Так, административное правонарушение, установленное ст. 5.39 КоАП, считается законченным в момент принятия должностным лицом решения об отказе в предоставлении гражданину документов, материалов, при нарушении сроков представления документированной информации, либо в случае представления гражданину неполной или заведомо недостоверной информации. Таким образом, ст. 5.39 устанавливает административную ответственность за нарушение порядка представления гражданам документированной информации, открытый доступ к которой определен федеральным законом. К такой информации относятся не только нормативные правовые акты, устанавливающие обязанности граждан (т.е. ограничивающие их права) и подлежащие официальному обнародованию в соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ. Граждане вправе требовать представления сведений о состоянии окружающей среды (экологической информации), сведений, характеризующих санитарно-эпидемиологическую обстановку, информации о возникновении чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, аварий, катастроф). Право на представление такой информации установлено ч. 3 ст. 41, ст. 42 Конституции РФ, а также федеральными законами, которыми определены способы обеспечения информационных прав граждан (например, представле-



ние не только письменных, но и устных сведений). Отказ в предоставлении гражданину такой информации квалифицируется по ст. 5.39 КоАП, при этом состав правонарушения устанавливается при наличии формально-юридических критериев, определенных диспозицией этой статьи. Таким образом, рассматриваемое правонарушение квалифицируется в момент вынесения должностным лицом неправомерного решения, не зависимо от формы его вынесения, которая может быть как письменной, так и вербальной. При этом индивидуальные правовые акты могут быть вынесены в вербальной форме только в случаях, установленных федеральным законом. К таким актам относятся, например, устные разрешения, принимаемые должностным лицом таможенного органа.

При квалификации ст. 5.39 КоАП следует учитывать и другие составы правонарушений, устанавливающие ответственность за нарушение порядка распространения информации, в частности непредставление гражданину экологической информации квалифицируется по ст. 8.5 КоАП. Если деяния, определенные диспозицией ст. 5.39 КоАП, причинили имущественный ущерб или моральный вред физическому лицу или организации, правонарушение квалифицируется по ст. 140 УК.

Корреляция проступков и преступлений возможна также при совершении правонарушений, посягающих на избирательные права граждан. Например, нарушение порядка финансирования избирательной кампании, кампании по проведению референдума в зависимости от размера используемых денежных средств квалифицируется по ст. 5.20 КоАП или по ст. 141¹ УК. Незаконное изготовление избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме квалифицируется по ч. 3 ст. 142 УК, сокрытие остатков тиражей указанных бюллетеней влечет за собой применение административных наказаний, установленных ст. 5.23 КоАП. Корреляция деяний возможна также при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 5.22 КоАП и 1421 УК, ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ и ч. 1 ст. 143 УК, ст. 5.40 КоАП и 149 УК.



11.2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность

Административные правонарушения, указанные в гл. 6 КоАП, имеют особую социальную и общественную значимость, об этом свидетельствуют, в частности, обременительные санкции, ограничивающие не только имущественные права граждан, как это и предусмотрено при совершении большинства проступков, но и устанавливающие также ограничения личных неимущественных прав нарушителя.

Рассматриваемые административные правонарушения различаются по объектам противоправных деяний: проступки, посягающие на здоровье населения, определены ст. 6.1, 6.2 КоАП; проступки, нарушающие санитарно-эпидемиологические требования, наиболее многочисленны (см. ст. 6.3—6.7, 6.14 КоАП); административные правонарушения, посягающие на общественную нравственность, установлены ст. 6.8, 6.9, 6.10—6.12 КоАП.

При совершении рассматриваемых правонарушений, наряду с административным штрафом, применяются обременительные имущественные санкции в виде административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства (ст. 6.3—6.6, 6.15, 6.16 КоАП) или безальтернативной конфискации (ст. 6.14 КоАП). Конфискация в качестве дополнительного наказания предусмотрена при совершении правонарушений, установленных ст. 6.13, 6.15 и 6.16 КоАП, в этих случаях она может быть применена в качестве специальной санкции наряду с административным штрафом, а применительно к ст. 6.15, 6.16 КоАП — наряду с административным приостановлением деятельности.

Административный арест может быть применен в качестве исключительного административного наказания за правонарушения, посягающие на общественную нравственность (см. ст. 6.8, 6.9, 6.12 КоАП). При наличии обстоятельств, смягчающих ответственность (см. ст. 4.2 КоАП), в указанных случаях назначается административный штраф. Правонарушение, предусмотренное ст. 6.12 КоАП (получение дохода от занятия проституцией), совершается умышленно и содержит при-



знаки группового правонарушения, что позволяет применение наиболее обременительных санкций — административный арест назначается на срок не менее чем десять суток. Фиксированный минимальный срок административного ареста установлен только при совершении рассматриваемого проступка, во всех остальных случаях судья вправе избрать альтернативный срок применения санкции (ср. с санкциями ст. 7.27, ч. 2 ст. 17.27, ч. 1 ст. 17.3, ст. 18.7, ч. 1—3 ст. 19.3, ст. 19.24, ч. 1, 2 ст. 20.1, ч. 3 ст. 20.2, 20.3, 20.5, 20.18, 20.21, ч. 1, 2 ст. 20.25 КоАП).

Применительно к рассматриваемым правонарушениям следует учитывать специфику их субъектного состава. Индивидуальные предприниматели, при совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.3—6.6 и 6.13 КоАП, привлекаются к ответственности в качестве самостоятельных субъектов, в этом случае не применяется общая дефиниция должностного лица, установленная примечанием к ст. 2.4 КоАП. В остальных случаях индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности, установленной санкцией соответствующей статьи гл. 6 КоАП для должностных лиц.

Проступки, связанные с незаконным оборотом наркотиков (см. ст. 6.8, 6.15, 6.16 КоАП), всегда совершаются лицензиатами и являются следствием неисполнения лицензионных требований. В этом случае к нарушителю применяются санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования, предусмотренные Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ, независимо от применения административных наказаний, предусмотренных указанными статьями КоАП.

Наркотические средства, психотропные вещества и их аналоги являются особым объектом цивилистического регулирования, применительно к ним установлены особые требования к их использованию в качестве предмета обязательственных отношений (см. п. 2 ст. 129 ГК). Оборот отдельных видов наркотиков запрещен на территории РФ, в отношении других видов установлены специальные методы публичного регулирования, включающие лицензирование, проведение контрольных мероприятий, особые формы учета и отчетности и т.д. (Далее по тексту — под наркотиками понимаются наркотические средства, психотропные вещества и их аналоги. Понятие «оборот наркотиков» включает в себя действия, связанные с разработкой, про-



изготовлением, изготовлением, переработкой, хранением, перевозкой, отпуском, реализацией, распределением, приобретением, использованием, уничтожением наркотиков, определенные Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».)

Дела об административных правонарушениях, установленных ст. 6.3—6.6, 6.13, 6.15, 6.16 КоАП, влекут за собой административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства и рассматриваются судьями районных судов. Административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.1—6.2, 6.8, 6.9, 6.11, 6.12 КоАП, рассматриваются мировыми судьями. Судьи арбитражных судов рассматривают дела о совершенных субъектом предпринимательства административных правонарушениях, установленных ст. 6.14, производство по которым не предполагает проведение административного расследования, в остальных случаях такие правонарушения рассматриваются судьями районных судов.

Отдельными административно-юрисдикционными полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.3, 6.6—6.14, 6.15 КоАП, наделены сотрудники милиции, должностные лица таможенных органов (применительно к ст. 6.15 КоАП), органов Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) (см. ст. 6.1, 6.2, 6.15 КоАП), Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Россохранный надзор) (см. ст. 6.13 КоАП), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора) (см. ст. 6.14 КоАП) и ФНС России (см. ст. 6.14 КоАП, см. соответственно п. 1, 12, 18, 58, 60, 63, 64, 83, ч. 2 ст. 28.3 КоАП).

Должностные лица указанных органов исполнительной власти составляют протоколы по делам об административных правонарушениях и применяют отдельные меры административного пресечения (см. ч. 1 ст. 27.8, ч. 1 ст. 27.10 КоАП). Наиболее обширными юрисдикционными полномочиями наделены сотрудники Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), к ведению которых отнесено составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.8, 6.9, 6.13, 6.15



КоАП. Сотрудники ФСКН России, в отличие от рассмотренных выше должностных лиц, вправе применять меры административного пресечения в виде доставления и административного задержания (см. соответственно п. 12 ч. 1 ст. 27.2, п. 8 ч. 1 ст. 27.3 КоАП).

11.3. Административные правонарушения в области охраны собственности

Проступки, установленные гл. 7 КоАП, посягают на публичные имущественные права, а также на правоохраняемые имущественные интересы граждан и организаций. В этом основное отличие данных проступков от правонарушений, указанных в гл. 5 КоАП, посягающих на личные и иные неимущественные права.

Санкции рассматриваемых правонарушений (за исключением ст. 7.27 КоАП) предусматривают взимание административного штрафа в денежном эквиваленте. Максимальный размер штрафных санкций, применяемых к организациям — в размере до 1 млн руб. установлен ст. 7.5 КоАП («Самовольная добыча янтаря»). В редких случаях, наряду с административным штрафом, может быть применена конфискация предметов совершения правонарушения — контрактных экземпляров произведений и фонограмм (ч. 1 ст. 7.12 КоАП), предметов, добытых в результате раскопок (ч. 1, 2 ст. 7.15 КоАП). Применительно к этим статьям конфискация представляет собой безальтернативную санкцию, применяемую в качестве дополнительного наказания к административному штрафу. Исчисление штрафа на основе специального, редко применяемого имущественного критерия — в сумме, кратной стоимости предмета административного правонарушения, предусмотрено только при совершении мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП), применительно к другим проступкам этот критерий используется при квалификации отдельных правонарушений в сферах природопользования (см. ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП), предпринимательской деятельности (см. ч. 1 ст. 14.20 КоАП), а также при совершении некоторых таможенных нарушений (см. ч. 1, 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП).

Исчисление административного штрафа на основе иных, редко применяемых имущественных критериев, а именно —



в сумме, кратной цене публичного контракта, предусмотрено при совершении правонарушений, установленных ч. 2, 4, 41, 6 ст. 7.30, ч. 1 ст. 7.32 КоАП. Исчисление административного штрафа в сумме, кратной размеру незаконно использованных бюджетных средств, либо в сумме, кратной стоимости товаров, работ, услуг предусмотрено при совершении правонарушений, установленных ч. 11, ч. 3 ст. 7.32 КоАП.

Административные наказания, ограничивающие неимущественные права, в гл. 7 применяются редко. К таким наказаниям относится предупреждение и административный арест (см. соответственно ч. 4 ст. 7.2, ч. 1 ст. 7.21 и ст. 7.27 КоАП)¹.

При квалификации административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.34, индивидуальные предприниматели несут административную ответственность, установленную санкцией этой статьи для юридических лиц². В остальных случаях юрисдикционный статус индивидуальных предпринимателей определяется в соответствии со ст. 2.4 КоАП.

Распоряжение имуществом объектами, в том числе в целях использования их полезных свойств, сопряжено с публичным санкционированием такой деятельности, которую вправе осуществлять лица, имеющие правоустанавливающие документы (см. ст. 7.1, 7.8, 7.10, 7.12, ч. 2 ст. 7.24 КоАП), либо соответствующие разрешительные документы — разрешения и лицензии (см. ст. 7.4—7.6, 7.9, 7.11, 7.14—7.15, ч. 2 ст. 7.24 КоАП).

Применительно к лицензируемым видам деятельности в качестве проступков квалифицируются:

- безлицензионное предпринимательство (ст. 7.3, 7.5, 7.6, 7.11 КоАП);
- нарушение лицензиатами правил коммерческой деятельности, в том числе лицензионных требований (ст. 7.3 КоАП);
- осуществление некоммерческой деятельности без лицензии либо лицензиатами с нарушением лицензионных требований (ст. 7.11, 7.13 КоАП).

Недропользование, водопользование субъектом предпринимательства без лицензии квалифицируется в соответствии со ст. 7.3, 7.5, 7.6 КоАП, иные случаи безлицензионного пред-

¹ В тексте книги специально не оговариваются случаи, когда применение административного ареста обусловлено неуплатой административного штрафа и составляет специальный состав правонарушения (см. ч. 1 ст. 20.25 КоАП).

² В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 212-ФЗ ст. 7.34 КоАП вступает в силу с 1 января 2013 г.



принимательства, если они не составляют самостоятельный состав административного правонарушения, подлежат квалификации по ч. 2 ст. 14.1 КоАП. В зависимости от содержания имущественных правомочий осуществление отдельных видов деятельности преследует коммерческие цели (в том числе извлечение прибыли), либо соответствующие работы производятся, а услуги оказываются в целях удовлетворения нематериальных потребностей, в соответствии с которыми и используются полезные свойства вещи (также и движимого имущества). Таким образом, субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.11 и ч. 1 ст. 7.13 КоАП, могут быть физические лица — субъекты предпринимательства, и в этом случае они привлекаются к ответственности, установленной для должностных лиц. В отличие от них лица, осуществляющие некоммерческую деятельность, несут менее обременительные наказания, предусмотренные санкциями соответствующих статей для граждан. Лицензиаты — субъекты некоммерческой деятельности при нарушении ими правил пользования объектами животного мира (см. ст. 7.11) либо правил реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры, см. ч. 1 ст. 7.13 КоАП) привлекаются к ответственности, в соответствии с санкциями этих статей. Такие лица не являются субъектами правонарушений, установленных ч. 1—3 ст. 19.20 КоАП, также предусматривающих назначение публичных санкций за противоправное осуществление коммерческой деятельности, подлежащей лицензированию.

Рассматриваемые административные правонарушения предусматривают применение административных наказаний к субъектам частного права, а в исключительных случаях — также и к должностным лицам государственных (муниципальных) органов либо к публичным организациям. В частности, публичные лица могут быть субъектами проступков, установленных ч. 2 ст. 7.24 КоАП, при нарушении ими правил эксплуатации и содержания объектов нежилого фонда, находящихся в федеральной собственности. Публичные должностные лица являются субъектами административных правонарушений, установленных ч. 1, 1¹, 1², 1³, 1⁴, 2¹, 3, 4, 4¹, 8, 11, 12 ст. 7.30, ч. 1, 2, 3 ст. 7.31, ч. 1, 2 ст. 7.31.1, ч. 1, 1¹, 1², 2, 3 ст. 7.32 КоАП. Субъектами проступков, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 7.31 КоАП, могут быть только должностные лица орга-



нов исполнительной власти, а применительно к ч. 3 ст. 7.31 КоАП также и должностные лица муниципальных органов. Административная ответственность должностных лиц государственных, муниципальных органов и бюджетных учреждений в указанных случаях обусловлена нарушением правил публичной контрактации (см. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»). Применительно к ч. 1, 2 ст. 7.32 КоАП квалификация правонарушения возможна только при причинении вреда публичным имущественным интересам, установление признаков деяния в остальных случаях обусловлено нарушением указанных правил и не зависит от вредоносности деликта. Таким образом, общественная опасность правонарушений, предусмотренных ст. 7.29 и 7.31 КоАП, обусловлена доказыванием факта нарушения правил публичной контрактации независимо от наличия признаков имущественного ущерба. В отличие от таких проступков, квалификация по ч. 1, 2 ст. 7.32 КоАП возможна только в случае, если правонарушение привело к дополнительному расходованию бюджетных средств или к нарушению иных публичных имущественных интересов.

Дела о правонарушениях, предусмотренных ст. 7.12, 7.15, 7.17, 7.27, 7.28 КоАП, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, а в случаях, не требующих проведения такого расследования, дела об указанных правонарушениях рассматриваются мировыми судьями (ср. ч. 1, абз. 2 ч. 3 и абз. 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП)¹. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.24 КоАП, совершенные субъектами предпринимательства, рассматриваются судьями арбитражных судов. Рассмотрение дел об указанных правонарушениях, совершенных должностными лицами, а также гражданами, отнесено к ведению мировых судей. Применительно к другим правонарушениям административно-юрисдикционными полномочиями наделены должностные лица федеральных органов исполнительной власти, к ведению которых отнесено совершение всех процессуальных действий, осу-

¹ Применительно к указанным статьям проведение административного расследования не предусмотрено при совершении правонарушений, установленных ст. 7.5, 7.15 КоАП.



ществляемых при рассмотрении проступков, либо отдельных действий, установленных КоАП, например составление протоколов по делам об административных правонарушениях). Так, составление протоколов по делам об административных правонарушениях, указанных в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП, отнесено к ведению сотрудников милиции. Применительно к административным правонарушениям, указанным в ч. 1 ст. 7.12, протоколы об административных правонарушениях составляются сотрудниками ФТС России, а в части административных правонарушений, установленных ст. 7.5, 7.7, 7.10, 7.19 КоАП, — также должностными лицами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), к ведению которого отнесено осуществление государственного горного надзора. Помимо указанных должностных лиц протоколы об административных правонарушениях составляются только сотрудниками федеральных органов исполнительной власти, рассматривающих дела об указанных правонарушениях. Прокурор вправе возбуждать дела о проступках, установленных ст. 7.24 КоАП (см. ч. 1 ст. 28.4 КоАП).

11.4. Экологические правонарушения

Глава 8 КоАП включает 42 статьи и наряду с гл. 5 относится к наиболее пространным главам Особенной части КоАП. Рассматриваемые административные правонарушения во многих случаях устанавливают обременительные имущественные санкции в виде административного штрафа, исчисляемого в фиксированной денежной сумме, его максимальный размер, установленный КоАП для организаций — до 1 млн руб., предусмотрен ч. 1, 2 ст. 8.10 КоАП.

При совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП, административный штраф исчисляется на основе редко применяемого критерия — в величине, кратной стоимости предмета административного правонарушения (см. п. 1 ч. 1 ст. 3.5 КоАП)¹. Назначение административ-

¹ Наряду с вышеуказанными случаями исчисление административного штрафа на основе этого критерия предусмотрено также при совершении мелкого хищения (ст. 7.2 КоАП), при нарушениях законодательства об экспортном контроле (ч. 1 ст. 14.20 КоАП), а также при нарушении таможенных правил, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП.



ного штрафа, исчисляемого на основе такого критерия, в максимально возможном для организаций размере — в сумме трехкратного размера стоимости водных биологических ресурсов, явившихся предметом правонарушения, предусмотрено ч. 2 ст. 8.17 КоАП¹.

К другим имущественным санкциям, часто назначаемым при совершении рассматриваемых проступков, относятся конфискация (ч. 1—3 ст. 8.17, ч. 1—2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20, ч. 2, 3 ст. 8.26, ч. 2 ст. 8.28, ст. 8.34, 8.35, ч. 1—3 ст. 8.37, 8.39 КоАП, применительно к ч. 2 ст. 8.28 КоАП предусмотрена безальтернативная конфискация) и административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства (см. ст. 8.2, 8.3, ч. 2 ст. 8.6, ч. 2 ст. 8.12, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.14, ч. 1, 3 ст. 8.21, ч. 2, 3 ст. 8.31, ст. 8.38, ч. 3, 4 ст. 8.40 КоАП). Административное приостановление деятельности применяется наиболее часто именно при совершении рассматриваемых правонарушений: гл. 8 предусмотрено 13 составов, устанавливающих это наказание, что составляет примерно треть их общего количества.

При совершении правонарушений, установленных ч. 2, 3 ст. 8.17, ч. 1, 2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП, конфискация может быть применена к специальному объекту недвижимости — морскому судну, а применительно к ч. 1, 2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП — также к воздушному судну (см. абз. 2 п. 1 ст. 130 ГК). Конфискация недвижимых вещей в качестве административного наказания предусмотрена КоАП только при совершении указанных правонарушений (объектом конфискации и возмездного изъятия во всех остальных случаях могут быть только движимые вещи).

При квалификации экологических правонарушений следует учитывать особенности их субъектного состава. Индивидуальные предприниматели являются самостоятельными субъектами административных правонарушений, установленных ст. 8.2, 8.3, 8.6, ч. 2 ст. 8.12, ч. 2 ст. 8.13, ч. 1 ст. 8.14, ч. 1, 3 ст. 8.21, ч. 2, 3 ст. 8.31, ст. 8.38, ч. 3 ст. 8.40 КоАП, при квалификации этих правонарушений не применяется общая дефиниция должностного лица (см. прим. к ст. 2.40 КоАП). В остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц.

¹ Такой же административный штраф назначается при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 7.27, ч. 2 ст. 8.17, ч. 1, 2 ст. 16.1 КоАП.



К экологическим проступкам относится также нарушение порядка сбора, обработки и распространения экологической информации (см. ст. 8.5 КоАП). Соккрытие и искажение экологической информации представляют собой деяния, совершаемые умышленно, что предопределяет их особую общественную опасность. Аккумуляция и аналитическая обработка экологической информации производятся в целях обеспечения публичных потребностей (например, в целях обеспечения экологической безопасности), такая информация может быть востребована гражданами и в этих случаях должна быть им предоставлена в письменной или вербальной формах в соответствии с федеральным законом (см. также ч. 3 ст. 41 и ст. 42 Конституции РФ).

При квалификации рассматриваемого правонарушения необходимо учитывать его корреляцию с информационными правонарушениями, предусмотренными ст. 5.39, при этом умышленное искажение экологической информации квалифицируется по ст. 8.5 КоАП, а противоправное распространение такой информации, например представление гражданам заведомо недостоверных экологических сведений, подлежит квалификации по ст. 5.39 КоАП.

Административная ответственность за совершение экологического проступка, как правило, обусловлена нарушением субъектом предпринимательства порядка публичного санкционирования, в том числе лицензионных требований, предъявляемых к природопользователям-лицензиатам (см. ст. 8.1—8.3, ч. 1—2 ст. 8.13, ч. 2 ст. 8.14, ч. 1—2 ст. 8.17, ч. 1—4 ст. 8.40 КоАП), либо требований, установленных разрешительным документом (ст. 8.20, ч. 1 ст. 8.21, ч. 2 ст. 8.24, ч. 2 ст. 8.25, ч. 1 ст. 8.37 КоАП). Несоблюдение лицензиатом указанных требований влечет за собой санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования, применяемые к нарушителю независимо от его привлечения к административной ответственности.

К субъектам экологических правонарушений относятся не только физические и юридические лица частного права, в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 8.4 КоАП, *субъектом правонарушения может быть только публичное должностное лицо* — сотрудник муниципального органа, ответственный за рассмотрение заявлений о проведении общественной экологической экспертизы. В соответствии с Федеральным законом от 23 ноября



1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» *общественная экологическая экспертиза* организуется и проводится по инициативе граждан и общественных объединений, а также по инициативе органов местного самоуправления общественными объединениями, предназначением которых является охрана окружающей природной среды. Общественная экологическая экспертиза осуществляется при условии государственной регистрации заявлений общественных объединений о ее проведении.

Орган местного самоуправления в семидневный срок со дня подачи указанного заявления обязан его зарегистрировать или отказать в его регистрации. Заявление, в регистрации которого в указанный срок не было отказано, считается зарегистрированным.

В государственной регистрации заявления о проведении общественной экологической экспертизы может быть отказано:

- если экспертиза ранее была дважды проведена в отношении объекта общественной экологической экспертизы;
- если экспертиза проводилась в отношении объекта, сведения о котором составляют государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну;
- если порядок государственной регистрации общественной организации (объединения) не соответствует установленному порядку;
- по другим основаниям, исчерпывающий перечень которых определен п. 1 ст. 24 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ.

Отказ в государственной регистрации по другим основаниям рассматривается как незаконный и влечет за собой применение к нарушителю мер административной ответственности, предусмотренных ч. 3 ст. 8.4 КоАП.

11.5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике

Глава 9 КоАП состоит из 16 статей, включающих в себя 39 составов правонарушений. Санкциями рассматриваемых правонарушений установлены только имущественные наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в фиксированном размере.



рованной денежной сумме, административного приостановления деятельности, а в редких случаях — в виде конфискации. Административное приостановление деятельности предусмотрено санкцией каждого третьего состава правонарушения (см. ч. 1—3 ст. 9.1, ст. 9.2, ч. 1—2 ст. 9.4, ч. 1, 3 ст. 9.5, ч. 3 ст. 9.6, ст. 9.9, 9.11 КоАП). Конфискация применяется только в случаях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 9.16 КоАП.

Административный штраф в максимальном размере, установленном КоАП для организаций, а именно — в сумме до 1 млн руб., предусмотрен санкциями 4.3 ст. 9.1 и ч. 1 ст. 9.5, кроме того, двумя составами предусмотрена возможность применения полумиллионных штрафов (см. ч. 2 ст. 9.4, ст. 9.15 КоАП).

При квалификации правонарушений, установленных гл. 9 КоАП, следует принимать во внимание специфику квалификации проступков, совершенных индивидуальными предпринимателями. При совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1—3 ст. 9.1 КоАП, индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности, установленной для юридических лиц (см. п. 3 примечания к ст. 9.1 КоАП). В случаях, предусмотренных ст. 9.2, ч. 1—2 ст. 9.4, ч. 1—3 ст. 9.5, 9.9, 9.11, ч. 1—5, 7, 8, 12 ст. 9.16 КоАП индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкциями соответствующей статьи наряду с другими субъектами — должностными лицами, гражданами и юридическими лицами. Применительно к другим составам административных правонарушений, предусмотренных рассматриваемой главой КоАП, индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц.

Таким образом, в отношении рассматриваемых составов административных правонарушений примечание к ст. 2.4 КоАП, устанавливающее дефиницию должностного лица, применяется избирательно.

К субъектам административных правонарушений относятся частноправовые лица и государственные (муниципальные) органы, организации и их должностные лица, при этом граждане не могут быть субъектами проступков, предусмотренных ч. 3 ст. 9.1, ч. 3 ст. 9.5, ст. 9.9, ст. 9.12—9.14 КоАП. Субъектами административных правонарушений, установленных ч. 4 ст. 9.5 КоАП, могут быть только должностные лица органов исполни-



тельной власти и муниципальных органов, к ведению которых отнесена выдача разрешительных документов — архитектурно-планировочных заданий и разрешений на строительство.

Совершение рассматриваемых административных правонарушений является следствием несоблюдения правил публичного санкционирования, в том числе лицензионных требований (ч. 1—3 ст. 9.1 КоАП), требований, установленных техническим регламентом (см. ч. 1 ст. 9.4, ч. 1 ст. 9.6 КоАП), а также требований, предусмотренных разрешением публичного органа (ч. 1 ст. 9.5, ст. 9.9 КоАП). Для квалификации административного проступка необходимо доказать факт нарушения таких правил независимо от наличия имущественного ущерба, причиненного деянием.

В отличие от указанных правонарушений, квалификация проступков в случаях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 9.7 (повреждение электрических сетей), ст. 9.8 (нарушение правил охраны электрических сетей) и ст. 9.10 КоАП (повреждение тепловых сетей, топливопроводов) *возможна только в случае причинения имущественного ущерба*. Правонарушения, установленные статьями 9.7, 9.10 КоАП, выражаются в причинении материализованным объектам возмездного ущерба, следствием которого явилось временное приостановление их использования по целевому назначению. Для квалификации таких правонарушений необходимо установить причинно-следственную связь между повреждением объекта и последующим причинением имущественного ущерба. В соответствии с п. 1 ст. 543 ГК обеспечение надлежащего технического состояния и безопасности эксплуатируемых энергетических сетей, приборов и оборудования является обязанностью потребителя энергии. Последний должен немедленно сообщать энергоснабжающей организации об авариях, пожарах и иных нарушениях, возникающих при пользовании энергией.

Газопроводы и газопроводы-отводы могут находиться в собственности или на иных законных основаниях у газотранспортной организации, обеспечивающей транспортировку газа, газораспределительной организации или иных юридических лиц.

Различия правонарушения, установленного ст. 9.10 КоАП, и преступного деяния обусловлены общественно опасными последствиями: умышленное повреждение чужого имущества, повлекшее причинение значительного ущерба, рассматрива-



ется в качестве преступления, предусмотренного ст. 167 УК; повреждение чужого имущества в крупном размере (в тех случаях, когда стоимость поврежденного имущества превышает 250 тыс. руб. на момент совершения преступления), совершенное по неосторожности, квалифицируется по ст. 168 УК.

11.6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель

Глава 10 включает в себя 20 составов правонарушений, санкциями которых установлены наказания в виде административного штрафа, исчисляемого в фиксированной денежной сумме. Максимальный размер штрафа — до 100 тыс. руб. предусмотрен ч. 2 ст. 10.7 КоАП. Административное наказание в виде административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства предусмотрено ст. 10.3, ч. 1, 2 ст. 10.6 и ст. 10.8 КоАП. Административный арест предусмотрен только при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 10.5¹ КоАП.

В случаях, предусмотренных ст. 10.3, ч. 1, 2 ст. 10.6 и ст. 10.8 КоАП, индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности в качестве самостоятельных субъектов, в остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи для должностных лиц.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 10.4 КоАП, могут быть только должностные лица.

Статьи 10.1—10.3 устанавливают административную ответственность за нарушения положений Федерального закона от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений». При этом под *карантином растений* понимается правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от вредных организмов, отсутствующих или ограниченно распространенных на территории России. *Подкарантинной продукцией (подкарантинным материалом, подкарантинным грузом)* являются растение, продукция растительного происхождения, тара, упаковка, почва, организм, объект или материал, кото-



рые могут стать носителями организмов, способных нанести вред растениям или продукции растительного происхождения, либо способствовать распространению указанных организмов.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ под партией *подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)* подразумевается количество однородной подкарантинной продукции (подкарантинного материала, груза), находящейся в одном месте или находящейся в одном месте и предназначенной для отправки одним транспортным средством в один пункт назначения одному получателю.

Санитарно-эпидемиологические требования к продукции, ввозимой на территорию РФ, установлены, в частности, ст. 16 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», согласно которой продукция, ввозимая на территорию России гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами и предназначенная для реализации населению, а также для применения (использования) в промышленности, сельском хозяйстве, гражданском строительстве, на транспорте, в процессе которого требуется непосредственное участие человека, не должна оказывать вредное воздействие на человека и среду обитания.

Указанная продукция допускается к ввозу на территорию России при наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии ее санитарным правилам. Отдельные виды продукции, которые впервые ввозятся на российскую территорию и перечень которых устанавливается Правительством РФ, до их ввоза на территорию РФ подлежат государственной регистрации в соответствии со ст. 43 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ.

Согласно п. 3 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554, санитарными правилами установлены единые требования к продукции, ввозимой на территорию РФ.

Ввоз на территорию РФ и в свободные от карантинных объектов зоны, вывоз с ее территории и из карантинных фито-санитарных зон, перевозки подкарантинной продукции (подкарантинного материала, груза) в случаях, предусмотренных



правилами и нормами обеспечения карантина растений, разрешаются, если имеется фитосанитарный или карантинный сертификат, удостоверяющий соответствие указанной продукции требованиям правил и норм обеспечения карантина растений. Каждая партия подкарантинной продукции, ввозимой на территорию РФ или вывозимой с ее территории, сопровождается фитосанитарным сертификатом.

Каждая партия подкарантинной продукции, ввезенной на территорию России, при перевозках по российской территории и каждая партия данной продукции, вывозимой из карантинной фитосанитарной зоны, сопровождаются карантинными сертификатами.

Ввоз на территорию РФ подкарантинной продукции разрешается, если имеются документы на ее ввоз, а также документы, удостоверяющие соответствие такой продукции требованиям международных договоров РФ, касающихся карантина растений, а также правил и норм обеспечения карантина.

Запрещается ввоз на территорию РФ подкарантинной продукции, зараженной карантинными объектами (за исключением случаев, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений), а также подкарантинной продукции, если при ее ввозе нарушаются правила и нормы обеспечения карантина растений.

Административная ответственность за нарушение ветеринарно-санитарных правил установлена ст. 10.6—10.8 КоАП, ответственность за другие правонарушения в области сельского хозяйства предусмотрена ст. 10.9—10.14. Все указанные выше правонарушения считаются завершенными в момент нарушения санитарно-ветеринарных и иных правил, устанавливающих обязанности субъекта предпринимательства. Применительно к ст. 10.7 такие правила устанавливают информационные обязанности субъектов предпринимательства. Исключение составляет правонарушение, установленное ч. 2 ст. 10.10, квалификация которого возможна только при публичном доказывании факта имущественного ущерба, причиненного проступком.

К нормам и правилам, за несоблюдение которых гл. 10 КоАП установлена административная ответственность, относятся технические регламенты, включающие в себя также фитосанитарные, ветеринарные и санитарные нормы.



11.7. Административные правонарушения на транспорте

Глава 11 КоАП устанавливает административную ответственность за нарушение норм и правил:

- на железнодорожном транспорте (ч. 1—5 ст. 11.1, ст. 11.2, ч. 3 ст. 11.4, ч. 1—3 ст. 11.17, п. 1—2 ст. 11.18 КоАП);
- воздушном транспорте (ч. 1—4 ст. 11.3, ч. 1—4 ст. 11.3.1, ч. 1—2 ст. 11.4, ст. 11.5, ч. 1 ст. 11.14, ч. 4 ст. 11.17, ч. 2 ст. 11.18 КоАП);
- внутреннем водном и морском транспорте (ч. 1—2 ст. 11.6, ч. 1—2 ст. 11.7, ч. 1—2 ст. 11.8, ч. 1—2 ст. 11.8.1, ч. 1—2 ст. 11.9, ст. 11.10—11.11, ч. 1, 2 ст. 11.3, ч. 2 ст. 11.14, п. 3, 4 ч. 1 ст. 11.18 КоАП).

Части 1—2 ст. 11.23, ч. 1—2 ст. 11.26, ст. 11.27, 11.29 устанавливают административную ответственность за нарушение правил международных автомобильных перевозок¹.

При совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.20 КоАП, индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности наряду с другими субъектами — должностными лицами и юридическими лицами. В остальных случаях индивидуальные предприниматели в соответствии с прим. к ст. 2.4 несут ответственность как должностные лица.

Принцип разграничения правонарушений, совершенных на судах гражданского воздушного транспорта, судах внутреннего водного и морского транспорта, а также проступков, совершенных на железнодорожном и автомобильном транспорте, соблюдается не всегда. В отличие от вышеуказанных случаев ч. 2 ст. 11.15, ст. 11.16, ч. 3, 5 ст. 11.17, ч. 1 ст. 11.19 КоАП устанавливают ответственность за нарушение правил перевозок и иных транспортных правил, совершенных на транспортном комплексе, независимо от его дифференциации на отдельные отрасли.

Рассматриваемые правонарушения совершаются непосредственно на транспортном объекте (таких проступков большинство), либо их совершение обусловлено нарушением правил безопасности на транспорте (см. ч. 3 ст. 11.6, ст. 11.12, ст. 11.13, ст. 11.16, ч. 3 ст. 11.19, ст. 11.20—11.22 КоАП).

¹ Административная ответственность за иные правонарушения на автомобильном транспорте, в том числе за нарушения Правил дорожного движения, установлена гл. 12 КоАП.



За административные правонарушения на транспорте могут быть назначены наказания в виде штрафа, взимаемого в фиксированной денежной сумме, а в редких случаях — административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства (см. ч. 1, 2 ст. 11.4, ч. 2 ст. 11.7, ч. 1, 2 ст. 11.8.1, ст. 11.20 КоАП). Административное наказание в виде конфискации предусмотрено при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 11.3 КоАП. Превентивные санкции в виде предупреждения применяются редко (см. ч. 4, 5 ст. 11.1, ч. 4 ст. 11.3, ч. 2 ст. 11.7, ч. 1, 8 ст. 11.8.1, ч. 2, 3, 4 ст. 11.17, ст. 11.21 КоАП).

К административным наказаниям, влекущим за собой реальные имущественные ограничения, относится лишение специального права, а именно — права управления воздушным судном (ст. 11.5); судном внутреннего водного или морского транспорта (ч. 1 ст. 11.7, ч. 1, 2 ст. 11.9 ст. 11.11); маломерным судном (ч. 2 ст. 11.7, ч. 1, 2 ст. 11.9, ч. 2 ст. 11.11 КоАП).

Лишение специального права на срок до двух лет, применяется при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 11.9 КоАП, причем в этих случаях установлены и фиксированные минимальные временные параметры лишения специального права, составляющие один год.

При совершении некоторых правонарушений устанавливается фиксированный размер административного штрафа (см. ч. 1, 2 ст. 11.81, ч. 1—4 ст. 11.17, ч. 1, 3 ст. 11.18, ч. 1, 2, 4 ст. 11.19 КоАП), в редких случаях предусмотрены и особые условия применения штрафных санкций, например сумма штрафа, взимаемого за провоз без билета детей, исчисляется в размере, не превышающем половины штрафа, налагаемого на взрослых пассажиров за безбилетный проезд (см. ч. 4 ст. 11.18 КоАП). При этом особые условия применения административного штрафа применяются только в случаях, определенных ч. 4 ст. 11.18 КоАП, корреляция размера штрафных санкций, установленная этой статьей Кодекса, не предусмотрена общими правилами применения административного штрафа (см. п. 1 ч. 1 ст. 3.5 КоАП).

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 11.2, 11.12, ч. 1, 2 ст. 11.13, ст. 11.24 КоАП, могут быть только должностные лица, однако применительно к нарушениям правил международных автомобильных пере-



возок субъектами проступков являются водители транспортных средств (см. ст. 11.23, ст. 11.26—11.29 КоАП).

Глава 11 КоАП, так же как и все остальные главы Особенной части Кодекса, включает, как правило, составы правонарушений, определенные формально-юридическими признаками: правонарушение считается завершенным в момент выявления факта нарушения правил публичного санкционирования (включая лицензионные и разрешительные правила), правил, обеспечивающих безопасность перевозок, и иных требований. К материальным составам правонарушений, квалификация которых всегда сопряжена с установленными процедурами публичного доказывания вредоносности деяния, относятся проступки, предусмотренные ч. 1, 3 ст. 11.1, ч. 3 ст. 11.3, ч. 2 ст. 11.6, ч. 1, 2 ст. 11.15 КоАП. В этих случаях предметом доказывания является причинение восполнимого имущественного вреда объектам транспортной инфраструктуры (транспортным путям, маркировочным знакам и устройствам, гидротехническим сооружениям, вагонам и грузовым помещениям транспортных терминалов, а также защитным лесонасаждениям), либо нанесение невосполнимых повреждений таким объектам, исключающих их последующее использование в соответствии с целевым назначением (см. ч. 2 ст. 11.6 КоАП).

11.8. Административная ответственность за нарушение правил дорожного движения

К наиболее распространенным санкциям, применяемым при совершении административных правонарушений, связанным с нарушением правил дорожного движения, относятся предупреждение (предусмотрено каждым третьим составом правонарушения) и лишение права на управление транспортным средством (см. ч. 2, 4 ст. 12.2, ч. 3—6 ст. 12.5, ч. 1—2, 4 ст. 12.8, ч. 4 ст. 12.9, ч. 1, 3 ст. 12.10, ч. 4 ст. 12.15, ч. 3 ст. 12.16, ч. 2 ст. 12.17, ч. 1 ст. 12.21², ч. 1—2 ст. 12.24, ч. 1 ст. 12.26, ч. 2, 3 ст. 12.27 КоАП, это наказание установлено каждой четвертой санкцией). Эти наказания применяются так часто только при совершении рассматриваемых административных правонарушений, в частности, наряду со случаями, установленными гл. 12 КоАП, лишение специального



права может быть применено только при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 8.37 (в данном случае установлено административное наказание в виде лишения права охоты), ч. 1—3, 5, 7 ст. 11.5 (лишение права управления воздушным судном), ч. 1, 2 ст. 11.7 (лишение права управления судном морского или внутреннего водного транспорта, а также маломерным судном) и ч. 1, 2 ст. 11.9 КоАП (лишение права управления морским судном или судном внутреннего водного транспорта, включая маломерные суда).

Лишение специального права устанавливается на максимальный срок в три года при совершении правонарушения, установленного ч. 4 ст. 12.8 КоАП. В данном случае предусмотрен фиксированный, безальтернативный срок лишения специального права на максимально возможный временной период, подобные условия применения этого наказания применяются крайне редко.

Применительно к рассматриваемым правонарушениям максимальный размер административного штрафа для организаций-нарушителей в сумме до 500 тыс. руб. предусмотрен при совершении нарушений, предусмотренных ч. 1—3 ст. 12.4 (в случаях, определенных ч. 2, 3 этой статьи КоАП, установлен фиксированный размер штрафа), ч. 1 ст. 12.21¹ и ч. 1 ст. 12.21². При совершении рассматриваемых правонарушений часто применяется фиксированный минимальный размер штрафных санкций в размере 100 руб., в этих случаях штраф представляет собой санкцию, альтернативную административному наказанию в виде предупреждения, и назначается при совершении незначительных проступков (см. ч. 1 ст. 12.1, ч. 1—3 ст. 12.3, ч. 1 ст. 12.5, ч. 1 ст. 12.9, ч. 2 ст. 12.10, ч. 1, 2 ст. 12.11, ч. 1 ст. 12.13, ч. 1, 11, 2, 3 ст. 12.14, ст. 12.16, ч. 1 ст. 12.19, ст. 12.20, ч. 1 ст. 12.21, ст. 12.22)¹. Другие административные санкции, устанавливающие прямые или косвенные имущественные обременения нарушителя, назначаются редко, к ним относится конфискация, применяемая в качестве дополнительного наказания при совершении проступков, установленных ч. 1—2 ст. 12.4 и ч. 3—5 ст. 12.5.

¹ Применительно к ч. 1 ст. 12.1 и ч. 2 ст. 12.14 КоАП предусмотрено безальтернативное наложение административного штрафа в его минимальном размере.



Предупреждение выносится при нарушении правил дорожного движения, не представляющих значительной общественной опасности (см. ч. 1 ст. 12.2, ч. 1—3 ст. 12.3, ч. 1 ст. 12.5, ч. 1 ст. 12.9, ч. 1—2 ст. 12.11, ч. 1 ст. 12.13, ч. 1, 1.1, 3 ст. 12.14, ч. 1 ст. 12.16, ч. 1 ст. 12.17, ч. 1—4 ст. 12.19, ст. 12.20—12.21, ст. 12.22, ч. 1, 2 ст. 12.29, ст. 12.36.1 КоАП).

Субъектами административных правонарушений являются, как правило, водители транспортных средств, а в редких случаях — пешеходы и иные участники дорожного движения (см. ст. 12.30). В некоторых случаях субъектами правонарушений могут быть только должностные лица (см. ч. 1 ст. 12.31, ст. 12.32 КоАП).

Рассматриваемые административные правонарушения, как правило, не связаны с предпринимательской деятельностью, в этой связи в отличие от правонарушений, предусмотренных гл. 5—11, 13—16, 18—20 КоАП, установлены унифицированные правила квалификации правонарушений, совершенных индивидуальными предпринимателями, в тех случаях, если проступок обусловлен собственной предпринимательской деятельностью, индивидуальные предприниматели несут ответственность, предусмотренную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц (см. прим. к ст. 2.4 КоАП). Если нарушение ПДД не обусловлено предпринимательской деятельностью, индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности, установленной санкцией соответствующей статьи КоАП для граждан. Публичные должностные лица, например сотрудники Госавтоинспекции и Ространсинспекции, могут быть субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.35 КоАП (незаконное ограничение прав на управление транспортным средством). Действие иммунитета от административной юрисдикции не распространяется на таких лиц при совершении ими нарушений правил дорожного движения, т.е. они привлекаются к ответственности на общих основаниях и несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц (ч. 2 ст. 2.5).

Нарушение правил дорожного движения считается завершенным в момент их несоблюдения, в некоторых случаях для квалификации проступка необходимо доказать причинение *телесного (физического) вреда* потерпевшему: причинение водителем легкого вреда здоровью потерпевшего или вреда средней тяжести квалифицируется соответственно по ч. 1, 2



ст. 12.24 КоАП. Если легкий вред здоровью потерпевшего был причинен иным участником дорожного движения, например пешеходом или пассажиром транспортного средства, проступок содержит признаки правонарушения, установленного ч. 2 ст. 12.30 КоАП. Квалификация правонарушений в случае причинения телесного вреда возможна только при неосторожном деянии, умышленное причинение участниками дорожного движения легкого вреда содержит признаки состава преступления (см. ч. 1 ст. 115 УК). Причинение тяжкого вреда здоровью или причинение смерти по неосторожности квалифицируется соответственно по ч. 1 ст. 118 и ч. 1 ст. 109 УК. Применительно к рассматриваемым проступкам под правилами дорожного движения понимаются все нормативные правовые акты, устанавливающие обязанности физических и юридических лиц. Наряду с правилами к таким актам относятся, в частности, правила эксплуатации транспортного средства (см. ст. 12.24 КоАП).

При квалификации некоторых нарушений правил дорожного движения необходимо установить причинно-следственную связь между фактом нарушения и причинением *релятивного или реального имущественного ущерба*. Косвенные ограничения публичных и частноправовых имущественных интересов обусловлены созданием препятствий для передвижения транспортных средств или пешеходов. Соответствующие правонарушения подлежат квалификации по ч. 1 ст. 12.13, ч. 3 ст. 12.19 КоАП (применительно к созданию препятствий для пешеходов), ч. 4 ст. 12.19 и ч. 1 ст. 12.30 КоАП. Наряду с имущественным ущербом следствием таких правонарушений может быть причинение морального вреда физическому лицу или ущерба деловой репутации юридического лица. Для таких правонарушений характерно совершение деяния по неосторожности, однако умышленное создание препятствий в дорожном движении квалифицируется по ст. 12.33 КоАП и влечет за собой применение к нарушителю более значимых штрафных санкций.

Причинение реального имущественного ущерба объектам транспортной инфраструктуры (дорожному покрытию, дорожным сооружениям на переездах и др.) влечет за собой применение наказаний, установленных ст. 12.33 КоАП. Следствием повреждения дорожных сооружений в этих случаях является причинение возмездного ущерба публичным объектам



недвижимости (например, находящимся в государственной или муниципальной собственности дорожным сооружениям), сопряженного с временным прекращением их использования по целевому назначению.

Таким образом, для правонарушений, установленных гл. 12 КоАП, характерно применение обременительных санкций, влекущих за собой прямые или косвенные ограничения имущественных прав нарушителя. Такие имущественные ограничения являются следствием применения административного штрафа в максимальном размере (см. ч. 2, 3 ст. 12.4 КоАП) или лишения специального права на максимально допустимый срок (см. ч. 5, 6 ст. 12.5, ч. 1, 2 ст. 12.8, ст. 12.26 КоАП). Административные наказания, ограничивающие неимущественные права, например административный арест, применяются значительно реже (см. ч. 2 ст. 12.7, ч. 2 ст. 12.26 и ч. 2 ст. 12.27 КоАП)¹.

11.9. Административные правонарушения в области связи и информации

Применительно к рассматриваемым административным правонарушениям штрафные санкции исчисляются в фиксированной денежной сумме и не предусматривают обременительных ограничений: максимальный размер административного штрафа, применяемого к юридическому лицу, составляет 300 тыс. руб. (см. ч. 1, 2 ст. 13.25 КоАП), штраф, применяемый к организациям, в сумме до 50 тыс. руб. установлен только двумя составами правонарушений (см. ч. 1, 2 ст. 13.15 КоАП).

К наиболее распространенной имущественной санкции относится конфискация, применяемая при совершении каждого второго правонарушения (см. ст. 13.1—13.3, ч. 1—2 ст. 13.4, ст. 13.6, 13.8, ч. 1—2 ст. 13.10, ч. 2, 4 ст. 13.12, ч. 1, 2 ст. 13.13, ч. 1, 2 ст. 13.15, 13.21, 13.22 КоАП). Безальтернативное применение конфискации предусмотрено только при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 13.10, ч. 1, 2 ст. 13.15 и ст. 13.21 КоАП, в остальных случаях конфискация в качестве допол-

¹ Отлагательные условия применения административного ареста предусмотрены только ч. 2 ст. 12.7 КоАП.



нительного наказания может быть применена по усмотрению судьи. Другие имущественные санкции, влекущие прямые или косвенные ограничения имущественных прав нарушителя, применяются значительно реже, например, административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства предусмотрено только тремя составами правонарушений (см. ч. 2 ст. 13.4, ст. 13.7, ч. 5 ст. 13.12 КоАП).

При квалификации рассматриваемых правонарушений следует учитывать избирательное истолкование статуса индивидуальных предпринимателей. Применительно к ч. 2 ст. 13.4, ст. 13.7 и ч. 5 ст. 13.12 КоАП индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности наряду с должностными лицами и организациями, в остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц (см. прим. к ст. 2.4).

Только должностные лица могут быть субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 13.19, ч. 1, 2 ст. 13.27, ч. 1, 2 ст. 13.28 КоАП.

Административные проступки по КоАП квалифицируются в момент установления факта нарушения:

- лицензионных требований и условий (ст. 13.3, ч. 1, 3, 5 ст. 13.12, ч. 1, 2 ст. 13.13);
- требований, установленных актом публичного санкционирования, например, обусловленных получением разрешения (ст. 13.9, 13.11);
- технических регламентов и процедур технического регулирования (ч. 2 ст. 13.4, ст. 13.6—13.8, ч. 2, 4 ст. 13.12);
- информационных и иных обязанностей, установленных федеральным законом (ст. 13.14, 13.19—13.21 КоАП).

Таким образом, в указанных случаях административный проступок квалифицируется в момент нарушения формально-юридических требований, установленных диспозицией соответствующей правовой нормы (так называемые формальные составы правонарушений). В отличие от них, для квалификации правонарушений, установленных ч. 2, 3 ст. 13.5, ст. 13.18, 13.24 КоАП, необходимо доказать факт имущественного ущерба, в том числе в релятивной форме, причиненного правам граждан, организаций или публичным интересам. К таким проступкам относятся нарушения, повлекшие:



- временное прекращение телерадиовещания или затрудняющие прием сигнала вещания (см. соответственно ч. 2 ст. 13.15, ст. 13.18);
- временное прекращение деятельности публичных информационных систем и комплексов (ч. 3 ст. 13.5);
- причинение возмездного ущерба публичным средствам связи (ст. 13.24 КоАП).

Следствием совершения указанных проступков является нарушение порядка оказания услуг в сфере связи и информатизации либо причинение имущественного ущерба.

Применительно к ст. 13.3, ч. 1, 3, 5 ст. 13.12 и ст. 13.13 КоАП следует учитывать, что лицензирование деятельности в области связи регламентируется Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». Действие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ не распространяется на рассматриваемую сферу деятельности.

Согласно п. 1 ст. 29 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи.

Полномочия Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Россвязьнадзор) как лицензирующего органа установлены п. 2 ст. 29 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ. Требования, предъявляемые к заявлению о предоставлении лицензии, порядок рассмотрения заявления и выдачи лицензии, исчерпывающий перечень оснований отказа в выдаче лицензии, порядок ее переоформления, внесения изменений и дополнений в лицензию на осуществление деятельности в области оказания услуг связи установлены соответственно ст. 30, 32, 34, 35, 36 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ, правовые основания приостановления действия лицензии и ее аннулирования определены ст. 37, 39 указанного Закона. Россвязьнадзор выдает лицензии, приостанавливает их действие, а также аннулирует лицензии в случаях, не требующих оспаривания, т.е. когда коллизия не может возникнуть. Это происходит при наступлении не нуждающихся в судебном доказывании юридических фактов, возникновение которых заведомо несовместимо с деятельностью лицензиата, например, в случаях ликвида-



ции юридического лица или прекращения действия свидетельства о государственной регистрации индивидуального предпринимателя.

Судебное аннулирование лицензии предусмотрено при совершении лицензиатом оспоримых нарушений, например, при несоблюдении обязательств по оказанию услуг связи (случаи, когда аннулирование лицензии допускается только по решению суда, установлены п. 1 ст. 39 названного Закона; судебное аннулирование лицензии в указанных случаях осуществляется независимо от того, оспаривает ли лицензиат факт правонарушения). Такие нарушения могут быть выявлены в ходе судебного рассмотрения иска лицензирующего органа или иных лиц, ходатайствующих об аннулировании лицензии.

К другим особенностям лицензирования, установленным Законом о связи и не предусмотренным иными федеральными законами, регламентирующими лицензионные отношения, относятся:

- выдача лицензий при наличии разрешения Государственной комиссии по радиочастотам при Минкомсвязи России и в зависимости от результатов проводимых торгов (аукциона, конкурса);
- определение особых временных параметров действия лицензии — от трех до 25 лет, при этом конкретный срок действия лицензии устанавливается непосредственно лицензирующим органом (наличие столь продолжительного фиксированного максимального срока действия лицензии свойственно только лицензированию в области связи);
- разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотным спектрам.

Осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 171 УК).

При квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 13.4 КоАП (Нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радио-



электронных средств или высокочастотных устройств) следует учитывать, что в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ при градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи — сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи.

Регистрации подлежат средства связи, иные радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства, являющиеся источниками электромагнитного излучения (ч. 5 ст. 22 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ). Радиоэлектронные средства, используемые для индивидуального приема программ телевизионного вещания и радиовещания, сигналов персональных радиовыводов (радиопейджеры), электронные изделия бытового назначения и средства персональной радионавигации, не содержащие радиоизлучающих устройств, используются на территории РФ с учетом ограничений, предусмотренных российским законодательством, и регистрации не подлежат.

Использование без регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации в соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ, не допускается. Регистрация радиоэлектронных средств (высокочастотных устройств) гражданского применения осуществляется Государственной радиочастотной службой при Минкомсвязи России.

Организация разработки и утверждение норм параметров радиоизлучений и приема радиоэлектронных средств и норм допустимых значений промышленных помех, выделение полос радиочастот для разрабатываемых, производимых в России и закупаемых за рубежом радиоэлектронных средств, определение основных технических характеристик, требований к радиоэлектронным средствам при их разработке, производстве и поставке на внутренний рынок отнесены к ведению Государственной комиссии по радиочастотам при Минкомсвязи России.

Рассматриваемое правонарушение квалифицируется в момент неисполнения гражданином, должностным, юридическим лицом правил проектирования, строительства, установки,



регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств.

При квалификации проступков, установленных ст. 13.11 КоАП (нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)), следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 24 Конституции РФ сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.

Согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» сведения, ставшие известными работнику органа записи актов гражданского состояния в связи с государственной регистрацией акта гражданского состояния, являются персональными данными, относятся к категории конфиденциальной информации, имеют ограниченный доступ и разглашению не подлежат.

В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ деятельность по технической защите конфиденциальной информации (в том числе и персональных данных), а также деятельность по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации вправе осуществлять только лицензиаты. Согласно Перечню федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование, утвержденному постановлением Правительства РФ от 26 января 2006 г. № 45, лицензирование деятельности по технической защите конфиденциальной информации отнесено к ведению Федеральной службы по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК), подчиненной Минобороны России. Лицензирование деятельности по разработке или производству средств защиты конфиденциальной информации осуществляется ФСТЭК и ФСБ России.

Осуществление предпринимательской деятельности по лицензируемым видам деятельности без лицензии или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере (т.е. дохода, сумма которого превышает 250 тыс. руб.), квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 171 УК).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.11 КоАП, рассматриваются судьями.



Дела о правонарушениях, производство по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов, а в случаях, не требующих проведения расследования, — мировыми судьями (ср. ч. 1 и абз. 2, 4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП; о случаях проведения административного расследования см. ч. 1 ст. 28.7 КоАП).

Применительно к ст. 13.12 КоАП (нарушение правил защиты информации) следует иметь в виду, что защите подлежит любая документированная информация, неправомерное обращение с которой может нанести ущерб ее собственнику, владельцу, пользователю и иному лицу.

Информационные системы, базы и банки данных, предназначенные для информационного обслуживания граждан и организаций, подлежат сертификации в порядке, установленном Законом о техническом регулировании.

Информационные системы органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ, других государственных органов, организаций, которые обрабатывают документированную информацию с ограниченным доступом, а также средства защиты этих систем подлежат обязательной сертификации.

Согласно ст. 28 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» средства защиты информации должны иметь сертификат, удостоверяющий их соответствие требованиям по защите сведений соответствующей степени секретности.

Организация сертификации средств защиты информации возлагается на ФСТЭК России, ФСБ России, Минобороны России в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством РФ. Сертификация осуществляется на основании требований государственных стандартов Российской Федерации и иных нормативных документов, утверждаемых Правительством РФ.

Координация работ по организации сертификации средств защиты информации возлагается на межведомственную комиссию по защите государственной тайны.

Применительно к Закону РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 под *средствами защиты информации* понимаются технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализованы,



а также средства контроля эффективности защиты информации.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ:

- под *сертификацией* понимается форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
- *сертификатом соответствия* является документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров;
- под *системой* сертификации понимается совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом.

Согласно ст. 20, 21 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ подтверждение соответствия на территории РФ может носить добровольный или обязательный характер.

В соответствии с п. 1, 2 ст. 25, п. 1 ст. 26 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ обязательная сертификация осуществляется органом по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном Правительством РФ, на основании договора с заявителем. Схемы сертификации, применяемые для сертификации определенных видов продукции, устанавливаются соответствующим техническим регламентом.

Соответствие продукции требованиям технических регламентов подтверждается сертификатом соответствия, выдаваемым заявителю органом по сертификации.

Технические, криптографические, программные и другие средства, предназначенные для защиты сведений, составляющих государственную тайну, средства, в которых они реализованы, а также средства контроля эффективности защиты информации подлежат обязательной сертификации в соответствии с Положением о сертификации средств защиты информации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 608 «О сертификации средств защиты информации». Сертификация указанных средств проводится в рамках систем сертификации средств защиты информации.



Система сертификации средств защиты информации (далее — система сертификации) представляет собой совокупность участников сертификации, осуществляющих ее по установленным правилам.

Системы сертификации создаются ФСТЭК России, ФСБ России, Минобороны России, СВР, уполномоченными проводить работы по сертификации средств защиты информации в пределах компетенции, определенной для них законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ.

Согласно п. 7 Положения изготовители вправе производить (реализовывать) средства защиты информации только при наличии сертификата. Порядок получения сертификата установлен п. 8—9 Положения, условия приостановления действия сертификата или его аннулирования определены п. 10 Положения.

Согласно Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 9 сентября 2000 г. (№ Пр-1895), угрозой безопасности информационных и телекоммуникационных средств и систем, как уже развернутых, так и создаваемых на территории РФ, может являться использование не-сертифицированных отечественных и зарубежных информационных технологий, средств защиты информации, средств информатизации, телекоммуникации и связи при создании и развитии российской информационной инфраструктуры.

Применительно к ч. 2 и 4 ст. 13.12 КоАП следует иметь в виду, что обязательная сертификация информационных систем, баз и банков данных и (или) средств защиты информации относится к лицензионным требованиям и условиям при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации (подп. «в» п. 4 Положения о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации).

Деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) подлежит лицензированию в соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ.

Согласно п. 6 ст. 19 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» информация о членах



политической партии, представляемая для сведения в уполномоченные органы, относится к информации с ограниченным доступом. Разглашение указанной информации без согласия соответствующих членов политической партии влечет за собой ответственность установленную ст. 13.14 КоАП.

По смыслу ст. 14 Закона РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» к информации с ограниченным доступом относится также информация, представляемая декларантом при заявлении таможенной стоимости товара, определенная в качестве составляющей коммерческую тайну или являющаяся конфиденциальной. Указанная информация может использоваться таможенным органом исключительно в таможенных целях и не может передаваться третьим лицам, включая иные государственные органы, без специального разрешения декларанта, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ.

В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» к *конфиденциальной информации* относятся сведения, предоставленные гражданском редакцией средства массовой информации с условием сохранения их в тайне. Редакция обязана сохранять в тайне источник информации и не вправе называть лицо, предоставившее сведения с условием неразглашения его имени, за исключением случая, когда соответствующее требование поступило от суда в связи с находящимся в его производстве делом.

По смыслу ст. 41 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 статус конфиденциальной информации распространяется также на следующие сведения:

- прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, а равно совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие, без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя;
- прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя.

Редакция средства массовой информации не вправе разглашать указанную информацию в распространяемых сообщениях и материалах.



К информации с ограниченным доступом относятся также сведения, составляющие служебную и коммерческую тайну.

Согласно постановлению Правительства РСФСР от 5 декабря 1991 г. № 35 «О перечне сведений, которые не могут составлять коммерческую тайну» установлено, что коммерческую тайну предприятия и предпринимателя не могут составлять:

- учредительные документы (решение о создании предприятия или договор учредителей) и устав;
- документы, дающие право заниматься предпринимательской деятельностью (документы, подтверждающие факт внесения записей о юридических лицах в Единый государственный реестр юридических лиц, свидетельства о государственной регистрации индивидуальных предпринимателей, лицензии, патенты);
- сведения по установленным формам отчетности о финансово-хозяйственной деятельности и иные сведения, необходимые для проверки правильности исчисления и уплаты налогов и других обязательных платежей в государственную бюджетную систему;
- документы о платежеспособности;
- сведения о численности, составе работающих, их заработной плате и условиях труда, а также о наличии свободных рабочих мест;
- документы об уплате налогов и обязательных платежей;
- сведения о загрязнении окружающей среды, нарушении антимонопольного законодательства, несоблюдении безопасных условий труда, реализации продукции, причиняющей вред здоровью населения, а также других нарушениях законодательства и размерах причиненного при этом ущерба;
- сведения об участии должностных лиц предприятия в кооперативах, малых предприятиях, товариществах, акционерных обществах, объединениях и других организациях, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Согласно ст. 15 Федерального закона от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» получение, использование и разглашение информации, составляющей служебную или коммерческую тайну, без согласия ее владельца, если такие действия не предусмотрены законодательством РФ, квалифицируются в качестве разно-



видностей недобросовестной конкуренции на рынке финансовых услуг.

В соответствии с п. 3 ст. 7 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» сведения, которые составляют коммерческую тайну и получены органом регулирования естественной монополии, разглашению не подлежат. Несанкционированное разглашение указанных сведений квалифицируется в соответствии с комментируемой статьей КоАП.

Согласно подп. 5 п. 4 ст. 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ адвокат не вправе разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя. В соответствии с п. 1 ст. 8 указанного Закона любые сведения, связанные с оказанием адвокатом юридической помощи своему доверителю, являются адвокатской тайной.

К информации с ограниченным доступом относятся также персональные данные работника — информация, необходимая работодателю в связи с трудовыми отношениями и касающаяся конкретного работника. Согласно ст. 88 ТрК работодатель не вправе сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в случаях, установленных федеральным законом, и сообщать персональные данные работника в коммерческих целях без его письменного согласия.

Дефиниции работодателя и работника приводятся в ст. 20 ТрК. Защита персональных данных работника осуществляется в соответствии со статьями 85—90 ТрК.

Разглашение работодателем указанных персональных данных, не санкционированное работником, квалифицируется по комментируемой статье КоАП.

Согласно Перечню сведений конфиденциального характера, утвержденному Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188, к таким сведениям относятся:

- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;



- сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства;
- служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с федеральными законами (служебная тайна);
- сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.);
- сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Перечнем сведений конфиденциального характера и федеральными законами (коммерческая тайна);
- сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них;
- сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты, осуществляемой в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и другими нормативными правовыми актами РФ.

Разглашение лицом сведений конфиденциального характера, установленных указанным Перечнем, квалифицируется в соответствии со ст. 13.14 КоАП. По смыслу указанной статьи КоАП имеются в виду следующие случаи разглашения информации с ограниченным доступом, квалифицируемые в соответствии с УК:

- разглашение без согласия автора или заявителя сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации сведений о них, если это деяние причинило крупный ущерб (ч. 1 ст. 147);
- разглашение тайны усыновления (удочерения) вопреки воле усыновителя, совершенное лицом, обязанным хранить факт усыновления (удочерения) как служебную или профессиональную тайну, либо иным лицом из корыстных или иных низменных побуждений (ст. 155).

По смыслу ст. 155 УК правовым критерием отграничения данного преступления от административного правонаруше-



ния, предусмотренного комментируемой статьей КоАП, является установление указанных мотивов деяния;

- сбор сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, путем похищения документов, подкупа или угроз, а равно иным незаконным способом (ч. 1 ст. 183);
- незаконное разглашение или использование сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну, без согласия их владельца лицом, которому она была доверена или стала известна по службе или работе (ч. 2 ст. 183 УК);
- деяния, предусмотренные ч. 1, 2 ст. 183 УК, причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности (ч. 3 ст. 183);
- деяния, предусмотренные ч. 2 или 3 ст. 183 УК, повлекшие тяжкие последствия (ч. 4 ст. 183);
- разглашение сведений, составляющих государственную тайну, лицом, которому она была доверена или известна по службе или работе, если эти сведения стали достоянием других лиц, при отсутствии признаков государственной измены (ч. 1 ст. 283);
- деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 283 УК, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия (ч. 2 ст. 283);
- разглашение данных предварительного расследования лицом, предупрежденным в установленном законом порядке о недопустимости их разглашения, если оно совершено без согласия прокурора, следователя или лица, производящего дознание (ст. 310);
- разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи, присяжного заседателя или иного лица, участвующего в отправлении правосудия, судебного пристава, судебного исполнителя, потерпевшего, свидетеля, других участников уголовного процесса, а равно в отношении их близких, если это деяние совершено лицом, которому эти сведения были доверены или стали известны в связи с его служебной деятельностью (ч. 1 ст. 311);
- деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 311 УК, повлекшее тяжкие последствия (ч. 2 ст. 311);
- разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранитель-



ного или контролирующего органа, а также его близких, если это деяние совершено в целях воспрепятствования его служебной деятельности (ч. 1 ст. 320);

- деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 320 УК, повлекшее тяжкие последствия (ч. 2 ст. 320 УК).

11.10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности

Применение некоторых административных наказаний, указанных в гл. 14 КоАП, имеет свои особенности. Помимо случаев, установленных ч. 2 ст. 14.6, ч. 2 ст. 14.9, ч. 1, 2 ст. 14.12, ч. 1—5 ст. 14.13, ч. 4 ст. 14.25, ст. 14.29, ст. 14.31, ч. 1—3 ст. 14.32, ч. 2 ст. 14.33, ч. 3 ст. 14.35 и ст. 14.36 КоАП дисквалификация применяется при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27, ч. 3 ст. 5.57, ч. 1, 2 ст. 15.19, ст. 15.21, ч. 1, 2 ст. 15.22, ч. 1—10 ст. 15.23¹, ст. 15.24¹, ч. 1—7, 9 ст. 15.29, ст. 15.31, ч. 1, 2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.6, 3, 5 ст. 19.5, ч. 2 ст. 19.8¹, ч. 3, 6 ст. 19.30¹. Применительно к рассматриваемым административным правонарушениям административный штраф исчисляется на основе различных критериев, исчисление в фиксированной денежной сумме в максимально возможном размере для организаций-нарушителей — до 1 млн руб. предусмотрено ч. 1 ст. 14.28 и ст. 14.31¹ КоАП. Наложение административного штрафа в сумме до 500 тыс. руб. предусмотрено ст. 14.2, ч. 2, 4 ст. 14.3, ч. 1, 2 ст. 14.27, ч. 1 ст. 14.33, ч. 1, 5 ст. 14.34, ч. 4 ст. 14.38 КоАП.

В отношении рассматриваемых правонарушений применяются особые критерии исчисления размера административного штрафа, редко используемые в юрисдикционной деятельности. Исчисление административного штрафа в сумме, кратной размеру выручки от реализации товара (работы, услуги), предусмотрено ч. 1 ст. 14.6, ст. 14.31, ч. 1, 2 ст. 14.33 и ч. 2 ст. 14.33 КоАП. При совершении правонарушений, предусмо-

¹ В соответствии с КоАП дисквалификация применяется на максимальный срок до трех лет, установленный ч. 2 ст. 3.11. В случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 14.13 КоАП, дисквалификация назначается на срок от шести месяцев до одного года. Применительно к ч. 5 ст. 14.13 КоАП дисквалификация применяется на срок от шести месяцев до двух лет.



тренных ч. 1 ст. 14.20 (нарушение законодательства об экспортном контроле), размер административного штрафа исчисляется на основе критерия, установленного п. 1 ч. 1 ст. 3.5 КоАП, — в сумме, кратной стоимости предмета административного правонарушения¹. Конфискация применяется при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 14.1, ст. 14.2, ч. 2 ст. 14.4, ст. 14.10, ч. 1—4 ст. 14.16, ч. 1, 3, 4 ст. 14.17, ст. 14.18, ч. 1 ст. 14.20 и ст. 14.26 КоАП. В случаях, установленных ст. 14.10, ч. 1—3 ст. 14.16, ч. 1, 3, 4 ст. 14.17, ст. 14.18 КоАП применяется безальтернативная конфискация. Остальные административные наказания, влекущие релятивные имущественные обременения нарушителя, применяются редко: административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства установлено санкциями ч. 4 ст. 14.1 и ч. 2 ст. 14.4 КоАП.

Применительно к рассматриваемым правонарушениям необходимо учитывать специфику их субъектного состава. Индивидуальные предприниматели являются самостоятельными субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 4 ст. 14.1 и ч. 2 ст. 14.4, в остальных случаях индивидуальные предприниматели несут административную ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи КоАП для должностных лиц (см. прим. к ст. 2.4). К специальным субъектам правонарушений относятся публичные должностные лица:

- органов исполнительной власти субъектов РФ, муниципальных органов (см. ст. 14.9 КоАП);
- федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов (см. ч. 1, 2 ст. 14.25, ч. 1 ст. 14.35 КоАП). Субъектами таких правонарушений являются должностные лица ФНС России и подчиненных ей налоговых органов, а применительно к ч. 1 ст. 14.35 — также и должностные лица Росреестра, не соблюдающие установленные законодательством регистрационные процедуры²;

¹ Исчисление административного штрафа по КоАП на основе данного критерия установлено также в случае мелкого хищения (ст. 7.27), при совершении некоторых правонарушений в сфере природопользования (ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20), а также при нарушении таможенных правил (см. ч. 1, 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП).

² Соответственно п. 5.5.6 Положения о Федеральной налоговой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30 сент. 2004 г. № 506; п. 5.1.3, 5.1.4 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457.



- иных государственных органов, применительно к которым установлены требования о предоставлении сведений ФНС России и ее территориальным органам (см. ч. 3, 4 ст. 14.25 КоАП). Такие сведения необходимы для осуществления регистрации установленных юридически значимых действий (юридических фактов) — преобразования юридического лица, его ликвидации и иных, предусмотренных федеральными законами. В некоторых случаях субъектами правонарушений являются индивидуальные предприниматели, коммерческие организации, не исполняющие требования о предоставлении в публичный орган документированной информации. Публичные информационные обязанности субъектов предпринимательства могут быть обусловлены требованиями учета в сфере обязательно-правовых отношений, их неисполнение квалифицируется по ч. 2 ст. 14.20 КоАП.

Предоставление сведений необходимо при проведении публичных мероприятий по контролю и надзору, нарушение информационных обязанностей в этих случаях квалифицируется по ч. 3 ст. 14.28 КоАП.

В случаях, установленных федеральным законом, субъекты предпринимательства обязаны предоставлять информацию потребителям и иным лицам, в том числе и вербальных сведений (см. ст. 14.7, ч. 1 ст. 14.8 КоАП). Информационные отношения в этих случаях возникают в сфере коммерческой деятельности, их участниками являются частноправовые субъекты, однако публичные органы контролируют исполнение информационных обязанностей, например, нарушение биржей порядка представления сведений участникам биржевой торговли квалифицируется по ч. 3 ст. 14.24 КоАП. Субъект биржевой деятельности обязан также соблюдать и иные информационные обязанности, в частности, обусловленные защитой коммерческой информации (см. ч. 1 ст. 14.24 КоАП).

Субъектами некоторых правонарушений могут быть только физические лица, отвечающие установленным квалификационным требованиям. К ним относятся арбитражные управляющие (см. ч. 3 ст. 14.13), руководители, учредители юридического лица (см. ч. 1, 2 ст. 14.12) и служащие биржи (см. ч. 1 ст. 14.24 КоАП).



В редких случаях субъектами рассматриваемых правонарушений могут быть только корпоративные образования (см. ч. 2 ст. 14.23, ч. 2, 3 ст. 14.24 КоАП).

Особую значимость в деятельности субъектов предпринимательства имеют правила публичного санкционирования, включая правила государственной регистрации, лицензирования, квотирования, а также требования, установленные разрешительным документом.

Установление факта нарушения таких правил необходимо для осуществления предусмотренных КоАП процессуальных действий, в частности при проведении процедур публичного доказывания правонарушения, совершенного юридическим лицом, необходимо установить факт нарушения лицензионных требований, правил технического регулирования, регистрационных процедур и иных требований, нарушение которых организацией квалифицируется в качестве виновного деяния (см. ч. 2 ст. 2.1 КоАП).

Ответственность субъекта предпринимательства за нарушение правил лицензионно-разрешительной системы установлена ст. 14.1 КоАП.

В соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 2 ГК под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном федеральным законом порядке.

Согласно п. 1 ст. 23 ГК гражданин вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

В соответствии с п. 1 ст. 51 ГК юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе в порядке, определяемом федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц. Юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в государственный реестр юридических лиц.

Государственная регистрация субъектов предпринимательства — юридических и физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей осуществляется ФНС России или ее территориальным органом (п. 1 Положения о ФНС России).



Отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических и физических лиц и ведением государственных реестров — Единого государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, регулируются Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Согласно ст. 1 указанного Закона под государственной регистрацией юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее — государственная регистрация) понимается внесение в государственные реестры сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, приобретении физическими лицами статуса индивидуального предпринимателя, прекращении физическими лицами деятельности в качестве индивидуальных предпринимателей, иных сведений о юридических лицах и об индивидуальных предпринимателях в соответствии с рассматриваемым Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ.

В соответствии с п. 2 ст. 11 указанного Закона моментом государственной регистрации признается внесение регистрирующим органом соответствующей записи в соответствующий государственный реестр.

Осуществление физическим лицом предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя либо в случаях утраты силы его государственной регистрации в указанном качестве квалифицируется по ч. 1 ст. 14.1 КоАП.

Порядок государственной регистрации юридических лиц при их создании установлен гл. IV Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ. Государственная регистрация юридических лиц, создаваемых путем реорганизации, а также регистрация изменений, вносимых в их учредительные документы, осуществляются по правилам, установленным соответственно гл. V, VI указанного Закона. Порядок государственной регистрации при ликвидации юридического лица определен ст. 22.

Осуществление юридическим лицом, в том числе созданным путем реорганизации, предпринимательской деятельности без государственной регистрации, а также осуществление им указанной деятельности без государственной регистрации



изменений, внесенных в его учредительные документы, квалифицируется по ч. 1 ст. 14.1 КоАП.

Согласно п. 8 ст. 63 ГК и п. 6 ст. 22 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ ликвидация юридического лица считается завершенной, а лицо — прекратившим свою деятельность после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Осуществление юридическим лицом, прекратившим свою деятельность, предпринимательской деятельности квалифицируется в качестве административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.1 КоАП.

В соответствии с ч. 3 п. 1 ст. 49 ГК отдельными видами деятельности, перечень которых определяется федеральным законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). Указанные требования, предъявляемые к юридическим лицам, распространяются и на индивидуальных предпринимателей, поскольку п. 3 ст. 23 ГК предусмотрено применение правил ГК, регламентирующих деятельность юридических лиц — коммерческих организаций, к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица.

Для законодательной регламентации лицензирования характерны следующие особенности:

- лицензирование осуществляется применительно к видам деятельности, установленным п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ, федеральными лицензирующими органами, определенными Перечнем федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование. Перечень лицензируемых видов деятельности является исчерпывающим, изменение его возможно только в форме внесения соответствующих коррективов в указанный Закон;
- действие Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ не распространяется на виды деятельности, исчерпывающий перечень которых установлен п. 2 ст. 1 данного Закона. Применительно к этим видам деятельности лицензирование осуществляется в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, которые, как правило, устанавливают порядок, отличный от регламентации лицензирования, предусмотренной этим Законом.



Необходимо иметь в виду, что согласно п. 1 ст. 18 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ федеральные законы и иные нормативные правовые акты о лицензировании могут применяться лишь в части, не противоречащей этому Закону.

По результатам лицензионного контроля, а также при осуществлении установленных КоАП процессуальных действий к нарушителю применяются административные санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования или административные наказания, предусмотренные данным Кодексом.

КоАП предусмотрены следующие случаи ответственности за безлицензионную деятельность лица или деятельность лицензиата с нарушением требований и условий лицензирования:

- общая ответственность, установленная ч. 2—4 ст. 14.1 (в части правонарушений лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность) и ст. 19.20 (применительно к правонарушениям лица, осуществляющего некоммерческую деятельность);
- ответственность, обусловленная нарушением правил, установленных диспозицией соответствующей статьи Особенной части КоАП. Нарушение лицензиатом данных правил квалифицируется как неисполнение (ненадлежащее исполнение) требований и условий лицензирования;
- ответственность за безлицензионную деятельность лица либо деятельность лицензиата с нарушением требований и условий лицензирования.

Применительно к административным правонарушениям, предусмотренным ч. 2—4 ст. 14.1, ст. 19.20 КоАП, должностное лицо лицензирующего органа наряду с приостановлением действия лицензии (инициацией процедуры судебного аннулирования ее действия) в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ составляет протокол об административном правонарушении согласно абз. 1 ч. 3 ст. 28.3 КоАП.

В тех случаях, когда статьями Особенной части КоАП предусмотрена административная ответственность за безлицензионную деятельность либо деятельность с нарушением лицензионных требований и условий (за исключением ч. 2, 3 ст. 14.1, ст. 19.20 КоАП), должностное лицо лицензирующего органа



при выявлении указанных нарушений обязано обратиться с заявлением о возбуждении дела об административном правонарушении в орган административной юрисдикции (к должностному лицу), уполномоченный рассматривать дело о соответствующем правонарушении в соответствии с гл. 23 КоАП, либо к должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении согласно ч. 2, 5, 6 ст. 28.3 КоАП. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 28.1 КоАП обращение должностного лица лицензирующего органа с данным заявлением является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении. Таким образом, применительно к данным административным правонарушениям должностное лицо лицензирующего органа инициирует процесс возбуждения указанного дела.

Административная ответственность за нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими регистрационные действия, установлена ч. 1, 2 ст. 14.25 КоАП.

Неправомерный отказ в государственной регистрации индивидуального предпринимателя или юридического лица либо уклонение от их регистрации, неправомерный отказ либо отклонение в выдаче специального разрешения (лицензии) на осуществление определенной деятельности, ограничение прав и законных интересов индивидуального предпринимателя или юридического лица в зависимости от организационно-правовой формы, а равно незаконное ограничение самостоятельности либо иное незаконное вмешательство в их деятельность, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения, квалифицируются в качестве преступления — ч. 1 ст. 169 УК.

Осуществление предпринимательской деятельности по лицензируемым видам деятельности без лицензии или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере (т.е. дохода, сумма которого превышает 250 тыс. руб.), осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение (лицензия) обязательно, или с нарушением условий лицензирования, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, относятся к преступлениям



в сфере экономической деятельности — соответственно ч. 1 ст. 171, ч. 1 ст. 172 УК.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.1 КоАП, рассматриваются судьями.

Дела об административных правонарушениях, производством по которым осуществляется в форме административного расследования, рассматриваются судьями районных судов.

Судьями арбитражных судов рассматриваются дела об административных правонарушениях, совершенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в случаях, не требующих проведения административного расследования.

Дела об административных правонарушениях, совершенных гражданами, а также должностными лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями, в случаях, когда проведение административного расследования не предусмотрено, рассматриваются мировыми судьями (ср. ч. 1 и абз. 2—4 ч. 3 ст. 23.1 КоАП; о случаях, требующих проведения административного расследования, см. ч. 1 ст. 28.7 КоАП).

Протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2—4 ст. 14.1 КоАП, составляются должностными лицами лицензирующих органов.

Противоправное участие служащего биржи в биржевых сделках квалифицируется по ч. 1 ст. 14.24 КоАП.

Применительно к Федеральному закону от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ рассматриваемое правонарушение квалифицируется в случае неисполнения руководителем юридического лица — должника правил заключения сделок, установленных указанным Законом в случае введения предусмотренных Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ процедур банкротства: наблюдения; финансового оздоровления; внешнего управления; конкурсного производства; мирового соглашения.

Нарушение иных правил, установленных Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ применительно к соответствующей процедуре банкротства должника — юридического лица, за исключением правил заключения сделок, квалифицируется по ч. 3 ст. 14.13 КоАП.

В случае несостоятельности (банкротства) кредитных организаций субъектами данного административного правонарушения являются лицо, возглавляющее единоличный исполни-



тельный орган данной организации, не принявший меры по финансовому оздоровлению, предусмотренные Федеральным законом от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», а также руководитель временной администрации — при неисполнении или ненадлежащем исполнении им обязанностей, определенных указанным Законом. Согласно ст. 23 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ в случае приостановления полномочий исполнительных органов кредитной организации на период деятельности временной администрации:

- 1) указанные исполнительные органы не вправе принимать решения по вопросам, отнесенным к их компетенции федеральными законами и учредительными документами кредитной организации;
- 2) решения иных органов управления кредитной организации вступают в силу после их согласования с временной администрацией.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение руководителем исполнительного органа кредитной организации указанных действий влечет применение к нарушителю мер административной ответственности, предусмотренных комментируемой статьей.

Согласно ст. 33 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» лица, располагающие служебной информацией, имеют право использовать эту информацию для заключения сделок, а также передавать ее для совершения сделок третьим лицам.

Совершение сделок с ценными бумагами на торгах фондовых бирж и иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг, в результате которых не меняется их владелец, квалифицируется как манипулирование ценами на рынке ценных бумаг (см. ст. 15.30 КоАП).

Использование лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, своих полномочий вопреки законным интересам этой организации и в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам, если это деяние повлекло причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым



законом интересам общества или государства, квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 201 УК). Статус лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, определен прим. 1 к ст. 201 УК.

11.11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг

В качестве проступков, совершенных в сфере финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, КоАП квалифицируются деяния, обусловленные неисполнением:

- фискальных обязанностей (ст. 15.3—15.5, 15.7—15.9 КоАП);
- учетных обязанностей, связанных с оборотом денежных средств (ст. 15.1, 15.2, 15.11 КоАП);
- информационных и иных обязанностей, связанных с проведением налогового контроля (ст. 15.6 КоАП);
- обязанностей участника бюджетного процесса (ст. 15.14—15.16 КоАП);
- обязанностей субъектов рынка ценных бумаг (ст. 15.17—15.22, ст. 15.23¹, 15.24¹, 15.29, 15.30 КоАП);
- обязанностей, установленных валютным, банковским и иным финансовым законодательством (ст. 15.25—15.27 КоАП);
- обязанностей, установленных законодательством о микрофинансовой деятельности (ст. 15.26¹ КоАП);
- обязанностей, установленных законодательством о финансовом мониторинге (ст. 15.27 КоАП);
- обязанностей, установленных банковским законодательством (ст. 15.28, 15.31 КоАП);
- обязанностей, установленных страховым законодательством (ст. 15.33, 15.34 КоАП).

При совершении указанных правонарушений может быть применен только административный штраф, исчисляемый в фиксированной денежной сумме в рублевом эквиваленте (за исключением ч. 1, 3, 4, 5 ст. 15.25 КоАП). При совершении правонарушений, предусмотренных ст. 15.21, ч. 1, 2 ст. 15.22, ст. 15.24¹, ч. 5 ст. 15.27, ч. 1, 3, 6, 9, 11 ст. 15.29 и ст. 15.30 КоАП, административный штраф с организаций взимается в максимальном размере — в сумме до 1 млн руб.



Дисквалификация применяется при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 15.19, ст. 15.21, ч. 1, 2 ст. 15.22, ч. 1—10 ст. 15.23¹, ст. 15.24¹, ч. 3—5 ст. 15.27, ч. 1—7, 9—11 ст. 15.29 и ст. 15.31¹ КоАП. В редких случаях может быть применена безальтернативная конфискация (см. ч. 1, 2 ст. 15.12 КоАП), либо административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства (ч. 3—5 ст. 15.27 КоАП). Применительно к нарушениям валютного законодательства (ст. 15.25 КоАП) размер административного штрафа исчисляется на основе особых критериев, установленных п. 2 ч. 1 ст. 3.5 КоАП и применяемых только в данном случае, а именно в размере, кратном сумме:

- незаконной валютной операции (ч. 1 ст. 15.25 КоАП);
- валютной выручки, не проданной в установленном порядке (ч. 3 ст. 15.25 КоАП);
- денежных средств, не зачисленных на счета в уполномоченных банках (ч. 4 ст. 15.25 КоАП);
- денежных средств, не возвращенных в Российскую Федерацию (ч. 5 ст. 15.25 КоАП).

Максимальный размер административного штрафа, исчисляемый на основе указанных правовых критериев, не превышает размера соответствующей суммы или стоимости и составляет лишь треть максимальной суммы штрафа, установленной ч. 3 ст. 3.5 КоАП.

При квалификации рассматриваемых правонарушений следует учитывать особенности субъектного состава. При совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 3—5 ст. 15.25 КоАП, индивидуальные предприниматели несут ответственность как должностные лица (см. прим. 1 к ст. 15.25 КоАП). Санкциями ст. 15.4—15.9, 15.11 и ч. 2, 3, 4 ст. 15.33 КоАП административная ответственность индивидуальных предпринимателей не предусмотрена (см. прим. к ст. 15.3, 15.33 КоАП). В остальных случаях при квалификации правонарушений индивидуальных предпринимателей применяется общая дефиниция ст. 2.4, устанавливающая тождество юрисдикционного статуса индивидуальных предпринимателей и должностных лиц.

Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.2, ч. 1, 2 ст. 15.3, ст. 15.4, 15.5, ч. 2 ст. 15.6, ст. 15.7—15.9, ч. 2 ст. 15.10, ст. 15.11, ст. 15.32, ч. 1—4 ст. 15.33 КоАП могут быть только должностные лица.



Только юридические лица являются субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1—3 ст. 15.26 и ст. 15.26¹ КоАП.

Значительными административно-юрисдикционными полномочиями в рассматриваемой сфере наделены должностные лица налоговых органов — ФНС России и ее территориальных органов, в состав которых входят управления ФНС России по субъектам РФ, межрегиональные инспекции, инспекции ФНС России по районам, районам в городах, городах без районного деления, инспекции ФНС России межрайонного уровня (о статусе территориальных органов ФНС России см. п. 4 Положения о ФНС России).

К ведению должностных лиц налоговых органов отнесено рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.2 КоАП (см. ч. 1 ст. 23.5), составление протоколов по делам об административных правонарушениях, установленных статьями 15.3—15.9, 15.11 КоАП (см. п. 5 ч. 2 ст. 28.3), а также иные процессуальные действия, в их числе возбуждение административного расследования (см. ч. 1, 2 ст. 28.7 КоАП), применение мер административного пресечения в виде осмотра служебных помещений субъекта предпринимательства и находящихся там вещей и документов (см. ч. 1 ст. 27.10 КоАП), ареста товаров и иных вещей (см. ч. 1 ст. 27.14 КоАП). При необходимости применения административного задержания физических лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, должностные лица налоговых органов обращаются к сотрудникам милиции, уполномоченным применять данную меру административного наказания (см. п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП). Должностные лица милиции также наделены значительными юрисдикционными полномочиями, помимо указанных выше функций. К их ведению отнесено, в частности, составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.2, 15.12—15.24 КоАП (см. п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.14—15.16 КоАП, рассматриваются должностными лицами Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор). Применительно к правонарушениям в сфере рынка ценных бумаг (см. ст. 15.17—15.24 КоАП) указанными юрисдикционными полномочиями наделены должностные лица Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР).



Введение в действие КоАП способствовало унификации мер административной ответственности, но не решило эту проблему полностью. В частности, остаются не урегулированными вопросы применения административной ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах: предусмотренные гл. 15 КоАП составы административных правонарушений соотносятся с налоговыми правонарушениями, установленными гл. 16 НК, или тождественными им, причем во многих случаях взаимосвязаны также и составы соответствующих проступков (ср. ст. 15.3 КоАП и ст. 116 НК, ст. 15.4 КоАП и ст. 118 НК, ст. 15.5 КоАП и ст. 119 НК, ст. 15.6 КоАП и ч. 1, 2 ст. 126, 135.1 НК, ст. 15.7 КоАП и ст. 132 НК, ст. 15.8 КоАП и ст. 133 НК, ст. 15.9 КоАП и ст. 134 НК, ст. 15.11 КоАП и ст. 120 НК).

КоАП и НК предусмотрены в указанных случаях равнозначные санкции, различающиеся лишь по критериям исчисления административного штрафа (в соответствии с КоАП) и штрафа (согласно НК).

По смыслу КоАП и НК существуют также и отдельные различия по субъективному составу предусмотренных ими правонарушений: ответственность должностных лиц, за исключением граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, установлена КоАП, тогда как в соответствии с НК наряду с проступками, совершенными должностными лицами и индивидуальными предпринимателями, квалифицируются также и правонарушения юридических лиц.

11.12. Административные правонарушения в сфере таможенного дела

Властные отношения в сфере таможенной деятельности всегда обусловлены имущественными предпосылками, а именно:

- использованием и распоряжением имуществом, находящимся под таможенным контролем;
- исполнением фискальных, информационных и иных обязанностей (в том числе обязанностей, обусловленных публичными ограничениями в сфере внешнеэкономической деятельности), осуществление которых сопряжено с непосредственными имущественными обременениями, либо влечет за собой релятивные имуществен-



ные ограничения (например, исполнение информационных и учетных обязанностей);

- неисполнением таможенных правил или их ненадлежащим исполнением (деликтные отношения).

Имущественные отношения в таможенной сфере регламентируются административным и иным публичным законодательством, а в случаях, прямо предусмотренных таким законодательством, — также и гражданскими предписаниями (см. п. 3 ст. 2 ГК).

Санкции за нарушения таможенных правил устанавливают имущественные ограничения прав нарушителя, к которым относятся административный штраф и конфискация, однако превентивное административное наказание в виде предупреждения применяется редко (см. ст. 16.5, 16.10, 16.15, ч. 3 ст. 16.23 КоАП). Указанные имущественные санкции назначаются на основе особых правил, установленных применительно только к таможенным правонарушениям. Административный штраф исчисляется в величине, кратной:

- стоимости предмета административного правонарушения — товаров или транспортных средств, пользование и распоряжение которыми осуществляется с нарушением таможенного законодательства (ч. 1 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 2 ст. 16.18, ч. 2—4 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП);
- сумме неуплаченных таможенных пошлин, налогов. Этот критерий исчисления административного штрафа применяется только при совершении правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 16.2 КоАП.

Исчисление административного штрафа в величине кратной стоимости предмета административного правонарушения предусмотрено при совершении некоторых правонарушений в сферах природопользования (см. ч. 2 ст. 8.17, ст. 8.20 КоАП) и предпринимательства (см. ч. 1 ст. 14.20), однако максимальный размер штрафа, определенный ч. 3 ст. 3.5 КоАП, — в сумме трехкратного размера стоимости предмета административного правонарушения, предусмотрен только при нарушениях правил природопользования (см. ч. 2 ст. 8.17 КоАП) и таможенных нарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 16.1. В остальных случаях максимальная величина штрафных санкций, исчисляемых на основе вышеуказанного критерия, не



превышает двукратного размера стоимости предмета правонарушения, а применительно к ч. 3, 4 ст. 16.19 КоАП предельный размер штрафа не может превышать однократный размер указанной стоимости.

Минимальный размер административного штрафа, исчисляемого в величинах, кратных стоимости предмета правонарушения или сумме неуплаченных таможенных пошлин и налогов, законодательно не определен (ср. ч. 2, 3 ст. 3.5 КоАП), однако на практике величина такого штрафа не может быть менее одной второй вышеуказанных суммы или стоимости. В случаях, предусмотренных санкциями ч. 1, 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 16.2, ч. 3, 4 ст. 16.19 и ст. 16.21 КоАП, минимальный размер штрафа, исчисляемого в величине, кратной стоимости предмета правонарушения, равен размеру такой стоимости. Частью 2 ст. 16.18 установлен фиксированный размер штрафа, взимаемого в размере стоимости предмета административного правонарушения.

Для административных наказаний, применяемых к нарушителям таможенных правил, характерно установление обременительных имущественных ограничений для индивидуальных предпринимателей. Такие лица несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи гл. 16 КоАП для юридических лиц, и могут быть подвергнуты штрафу в максимальном размере — в сумме до 500 тыс. руб. (см. ч. 1 ст. 16.9, ч. 1 ст. 16.19 КоАП), либо в сумме до 300 тыс. руб. (см. ч. 3 ст. 16.2, ч. 1 ст. 16.3, ст. 16.7, 16.22 КоАП), при этом применительно к правонарушению, предусмотренному ч. 1 ст. 16.9 КоАП, минимальный размер административного штрафа установлен в сумме 300 тыс. руб.

При совершении рассматриваемых проступков нарушитель может быть подвергнут конфискации, применяемой в качестве дополнительного или основного административного наказания (см. ч. 2 ст. 3.3 КоАП), в последнем случае конфискация всегда применяется на безальтернативной основе (см. ч. 1—3 ст. 16.1, ч. 1—3 ст. 16.2, ч. 2 ст. 16.3, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.18, ч. 1—3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20, ст. 16.21 КоАП). Конфискация, назначаемая в качестве дополнительного наказания, может быть применена наряду с административным штрафом в тех случаях, если судья усматривает целесообразность применения как основного, так и дополнительного наказания.



Административно-юрисдикционными полномочиями в таможенной сфере наделены должностные лица ФТС России и подчиненных ей территориальных органов. К их ведению отнесено рассмотрение дел о нарушениях таможенных правил, за исключением ч. 2 ст. 16.1 КоАП, подведомственной мировым судьям. При назначении административного расследования дела об указанных правонарушениях рассматриваются судьями районных судов, а в случаях, не влекущих проведения расследования, — мировыми судьями. Применительно к ч. 2 ст. 16.1 КоАП должностные лица таможенных органов вправе составлять протоколы об административных правонарушениях (см. п. 12 ч. 2 ст. 28.3 КоАП).

Должностные лица таможенных органов осуществляют все процессуальные действия, предшествующие назначению судьей административного наказания, — от составления протоколов до применения мер административного пресечения в виде административного задержания и сопряженной с ним меры пресечения в виде доставления (см. п. 10 ч. 1 ст. 27.2, п. 6 ч. 1 ст. 27.3 КоАП), личного досмотра (см. ст. 27.7 КоАП), осмотра служебных помещений субъекта предпринимательства и находящихся там вещей и документов (см. ч. 1 ст. 27.8 КоАП), изъятия таких вещей и документов (см. ч. 1 ст. 27.10 КоАП), досмотра транспортного средства (ч. 2 ст. 27.9 КоАП) и других мер пресечения, кроме установленных статьями 27.12, 27.13, 27.15 и 27.16 КоАП.

К ведению должностных лиц таможенных органов отнесено также возбуждение процедуры административного расследования. При совершении правонарушений, не представляющих значительной общественной опасности, указанные должностные лица вправе выносить предупреждение на месте совершения правонарушения (см. ст. 16.5, 16.10, 16.15, ч. 3 ст. 16.23 КоАП). В указанных случаях должностные лица таможенных органов осуществляют все установленные КоАП процессуальные действия — от возбуждения дела об административном правонарушении до исполнения назначенного ими административного наказания. Помимо случаев, предусмотренных главой 16 КоАП, подобная унификация административных процедур и наделение должностного лица правоохранительного органа столь обширными юрисдикционными полномочиями возможна только применительно к некоторым нарушениям правил дорожного движения.



11.13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти

Глава 17 КоАП устанавливает административную ответственность за нарушение порядка деятельности органов законодательной, исполнительной, судебной власти, правоохранительных и иных государственных органов или несоблюдение информационных и иных публичных обязанностей, связанных с такой деятельностью. Объектом противоправных посягательств в данном случае является легитимная деятельность публичных органов, наделенных функциями по контролю и надзору (например, уполномоченного по правам человека — ст. 17.2 КоАП), федеральных служб, а также федеральных агентств, министерств РФ и их должностных лиц, обеспечивающих распорядительную деятельность (см. ст. 17.12 КоАП). Общественная опасность таких деяний заключена в нарушении формально-юридических требований, установленных диспозицией соответствующей статьи, квалификация правонарушения производится независимо от причиненного им имущественного ущерба или морального вреда. При квалификации рассматриваемых правонарушений следует также иметь в виду, что причинение ущерба (вреда) противоправным посягательством, например вследствие разглашения сведений о мерах безопасности (ст. 17.13 КоАП), не может быть признано судьей в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, их исчерпывающий перечень установлен КоАП (ср. ч. 2 ст. 4.3 и ч. 1 ст. 4.4 КоАП). Однако при установлении причинно-следственной связи между нарушением и его вредоносностью, судья праве назначить наиболее обременительное наказание, установленное санкцией соответствующей статьи Кодекса, руководствуясь, в частности, требованием ч. 2, 3 ст. 4.1 КоАП, обязывающей судью учитывать «характер правонарушения», т.е. его общественную опасность.

Глава 17 КоАП включает в себя 25 составов правонарушений, и наряду с гл. 21 относится к наиболее лапидарным главам Особенной части. Данное обстоятельство сказывается на видах установленных ей публичных санкций, к которым относится главным образом административный штраф, максимальный размер которого до 100 тыс. руб. установлен двумя составами правонарушений (см. ч. 1, 3 ст. 17.14 КоАП).



При совершении правонарушений, предусмотренных ст. 17.14 КоАП, административный штраф исчисляется на основе специальных критериев, используемых в юрисдикционной деятельности только применительно к данному нарушению, а именно в сумме, кратной стоимости неисполненного публичного обязательства (см. ч. 2 ст. 17.14 КоАП) или в сумме, кратной стоимости ценных бумаг (см. ч. 2.1 ст. 17.14 КоАП). Законодательная регламентация не рассматривает такие критерии в качестве специальных, во всяком случае, исчисление размера административного штрафа на основе вышеуказанных критериев КоАП не предусмотрено (см. п. 1—5 ч. 1 ст. 3.5 КоАП)¹.

В редких случаях может быть назначено административное наказание в виде предупреждения (см. ст. 17.6, ч. 1 ст. 17.11 КоАП), административного ареста (см. ч. 1 ст. 17.3 КоАП) или конфискации, всегда применяемой в качестве дополнительного наказания при назначении административного штрафа (см. ч. 1, 2 ст. 17.11, ч. 1, 2 ст. 17.12 КоАП), в этих случаях конфискация является безальтернативной санкцией, подлежащей обязательному применению.

К субъектам рассматриваемых правонарушений относятся граждане, юридические и должностные лица. Совершение таких проступков затрагивает публичную сферу и никогда не связано с предпринимательской деятельностью. Таким образом, индивидуальные предприниматели при совершении правонарушений, предусмотренных статьями 17.6—17.8, 17.10, ч. 2 ст. 17.11 и ст. 17.13 КоАП, привлекаются к ответственности, установленной санкцией соответствующей статьи для граждан (общее предписание ст. 2.4, предусматривающее корреляцию статуса должностного лица и индивидуального предпринимателя, в данном случае не применяется).

¹ По КоАП административный штраф в сумме, кратной стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных или зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании (п. 2 ч. 1 ст. 3.5 КоАП), исчисляется только при нарушениях валютного законодательства, предусмотренных ч. 1 ст. 15.25 КоАП. В случаях, предусмотренных ч. 2, 2.1 ст. 17.14, наказание применяется к нарушителям законодательства об исполнительном производстве. Очевидно, что в случаях, установленных ст. 17 КоАП, применяется специальный критерий исчисления размера административного штрафа, не определенный ст. 3.5 КоАП. Таким образом, применение административного штрафа к нарушителям законодательства об исполнительном производстве в соответствии с рассмотренными выше критериями, во всяком случае, оспоримо.



Должностные лица государственных и муниципальных органов, нарушающие публичные обязанности, установленные федеральным законом (включая публичные информационные обязанности), являются субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 17.1 КоАП, применительно к ч. 1, 2 ст. 17.1 и ст. 17.4 КоАП субъектом правонарушения является публичное или частноправовое должностное лицо. В некоторых случаях диспозиция статьи определяет организационно-правовую форму органа (организации), в трудовых отношениях с которой находится нарушитель, например субъектом проступка, установленного ч. 1, 2 ст. 17.1 КоАП, может быть должностное лицо публичного органа, коммерческой организации или общественного объединения. Регистрация общественного объединения в качестве юридического лица или отсутствие таковой не влияет на существо деликтного отношения, при этом зарегистрированное в органах юстиции общественное объединение наделяется полномочиями организации (юридического лица) и в этом случае к нему могут быть применены корпоративные санкции независимо от привлечения виновных должностных лиц организации к индивидуальной ответственности.

В качестве проступков, посягающих на институты государственной власти, квалифицируются деяния:

- нарушающие требования, установленные индивидуальным правовым актом публичного органа, например требования, определенные запросом о предоставлении информации (ч. 1, 2 ст. 17.1 КоАП), требования, установленные правоприменительным актом прокуратуры, суда или иного публичного органа (см. ст. 17.2, ст. 17.8), в том числе и требования, выраженные в вербальной форме (см. ч. 1, 2 ст. 17.3);
- нарушающие требования, установленные в отношении публичных атрибутов и символов (см. ст. 17.10, ч. 1, 2 ст. 17.11, ч. 1, 2 ст. 17.12 КоАП).

Публичные атрибуты и символы относятся к средствам внешнего выражения государственной власти. Полномочия государственных органов и их должностных лиц воплощаются в аудиовизуальном восприятии, посредством изобразительных, графических, звуковых способов выражения. К публичным символам Российской Федерации относятся официальные государственные символы Российской Федерации, субъектов РФ — герб, флаг и гимн; официальные символы муници-



пальных образований — флаги, гербы, геральдические знаки; официальные символы общественных объединений (в том числе политических партий), предприятий, учреждений, организаций — в этом качестве используются флаги; официальные символы Президента РФ и органов государственной власти, правоохранительных и военизированных организаций — штандарт Президента РФ, флаги, знамена, эмблемы соответствующего органа (организации).

Публичные атрибуты включают в себя:

- средства словесной идентификации государственной власти — государственный язык Российской Федерации, государственные языки субъектов РФ;
- элементы графического изображения официальных государственных символов, например изображение двуглавого орла;
- средства официального признания государственной, служебной, творческой деятельности, к которым относятся государственные награды Российской Федерации, субъектов РФ, награды общественных объединений;
- знаки различия государственных органов, учреждений, организаций, объединений, свидетельствующие о принадлежности к ним. К таким знакам относятся геральдические знаки — эмблемы, значки, горжеты, а также форменная одежда с элементами графического изображения государственных символов. Отдельные знаки различия учреждаются и негосударственными органами (организациями), например религиозными объединениями и политическими партиями.

Публичные атрибуты и символы в зависимости от их предназначения используются в официальном церемониале при торжественных встречах представителей иностранных государств, во время дипломатических приемов, межгосударственных переговоров и относятся к общеупотребительным средствам дипломатического этикета. Государственная символика применяется при проведении официальных торжеств, праздников, при объявлении траура.

Государственные атрибуты и символы учреждаются конституциями и законами республик (государств) в составе России, иные субъекты РФ, не наделенные государственными полномочиями, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также муниципальные



образования учреждают атрибуты и символы, предназначенные для обеспечения полномочий создаваемых ими органов, организаций и учреждений.

Атрибуты и символы политических партий, профсоюзов и иных общественных объединений учреждаются и используются ими в целях публичной самоидентификации в процессе осуществления прав и исполнения обязанностей в общении с государственными и муниципальными органами и их должностными лицами.

Таким образом, атрибуты и символы учреждаются не только публичными, но и негосударственными субъектами, последние используют публичную символику в соответствии с ее статусом, установленным федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Различия в использовании и применении публичных атрибутов и символов обусловлены различиями в статусе правоустанавливающих нормативных правовых актов — федеральных конституционных законов, федеральных законов, учреждающих федеральные атрибуты и символы и действующих на всей территории РФ, законов субъектов РФ, нормативных правовых актов муниципальных органов, действующих в пределах юрисдикции соответствующего субъекта РФ или муниципального образования.

Статус публичных символов, включающий и правила их использования, устанавливается федеральными конституционными законами (применительно к гербу, флагу и гимну РФ), федеральными законами субъектов РФ утверждается порядок использования государственной и муниципальной символики, статус других публичных символов (штандартов, флагов, знамен, эмблем) устанавливается указами Президента РФ и ведомственными актами органов государственной власти. Например, указами Президента РФ устанавливается ритуал подъема Государственного флага РФ в Вооруженных Силах РФ и ведомственных воинских формированиях, порядок совместного выноса и размещения Государственного флага и Боевого знамени воинской части (см. абз. 3, 4 ст. 6 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»).

Использование Государственного флага РФ с нарушением установленных правил квалифицируется по ст. 17.10 КоАП. Это правонарушение выражается:



- в использовании общественными объединениями, предприятиями, учреждениями, организациями флагов, содержащих геральдические символы Государственного флага (т.е. помещение на полотнище флага горизонтальных полос белого, синего и красного цветов);
- нарушении порядка использования Государственного флага при его одновременном размещении с флагами субъектов РФ, муниципального образования или флагами негосударственных органов (например, вывешивание флага общественного объединения, предприятия, учреждения, организации, размер которого превышает размер находящегося рядом Государственного флага);
- нарушении церемониальных особенностей использования Государственного флага — ритуалов его подъема, выноса и размещения, либо непринятия мер по соблюдению установленного церемониала, предусматривающего вывешивание Государственного флага в дни государственных праздников, а также в дни траура. Например, в дни государственных праздников Государственный флаг должен быть вывешен на всех зданиях независимо от форм собственности и функционального назначения, на зданиях офисов, жилых домов и иных зданиях.

В отличие от вышеуказанных противоправных действий, квалифицирующим признаком рассматриваемого деяния является бездействие лица, обязанного принять меры по использованию Государственного флага. Так, порядок использования Государственного флага предусматривает совершение установленных действий (его вывешивание, размещение его изображений), непринятие должностным лицом надлежащих мер квалифицируется в качестве противоправного бездействия (см. ст. 17.10 КоАП). К субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся только физические лица, не исключая и государственных служащих, при этом к лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, могут быть применены только дисциплинарные взыскания (см. ст. 2.5 КоАП).

Умышленные действия, направленные на уничтожение полотнища Государственного флага (например, его публичное сожжение), а также снятие вывешенного флага, уничтожение или повреждение его изображений на транспортных средствах, государственных наградах, эмблемах и флагах федераль-



ных органов исполнительной власти квалифицируется в качестве преступления, предусмотренного ст. 329 УК¹.

В случаях, предусмотренных ст. 17.10 КоАП и ст. 329 УК, предметом противоправного посягательства является федеральный государственный символ. Административная ответственность за нарушение правил использования государственного флага республики в составе Российской Федерации или флага края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа может быть установлена законом субъекта Федерации (в данном случае в соответствии с ч. 3 ст. 3.2 КоАП могут быть предусмотрены наказания только в виде предупреждения или административного штрафа).

Правила использования Государственного герба РФ включает порядок его воспроизведения на *официальных публичных реквизитах* — бланках высших органов законодательной и судебной власти, Президента РФ и Правительства РФ, органах, организациях, учреждениях, подчиненных Президенту РФ и Правительству РФ, а также на бланках иных федеральных публичных органов, в том числе Прокуратуры РФ, Счетной палаты РФ и Центральной избирательной комиссии РФ. Государственный герб РФ не воспроизводится на бланках федеральных органов исполнительной власти (см. ст. 3 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»).

Порядок использования Государственного герба РФ предусматривает:

- воспроизведение его изображения в вышеуказанных случаях, а также в случаях, специально предусмотренных указами Президента РФ²;
- использование изображения Государственного герба или его атрибутов на эмблемах федеральных органов исполнительной власти с изображением геральдического щита или без такого изображения, например эмблема ФТС России включает изображение Государственного герба на

¹ Об использовании изображения Государственного флага РФ в качестве геральдической основы государственных наград России и указанных эмблем и флагов см. абз. 3 ст. 9 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ.

² В некоторых случаях применяются и указы Президента РФ, принятые до введения в действие Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ (см., например, Указ Президента РФ от 15 февраля 1994 г. № 319 «О штандарте (флаге) Президента Российской Федерации»).



фоне геральдического щита (см. Указ Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2152);

- размещение Государственного герба на знаках различия и форменной одежде лиц, состоящих на военной или иной государственной службе;
- размещение Государственного герба при его одновременном изображении с другими геральдическими знаками, например при одновременном размещении Государственного герба и герба муниципального образования;
- соблюдение правил изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения Государственного герба¹; нарушение таких правил квалифицируется по ст. 19.11 КоАП.

Нарушение иных вышеуказанных правил использования Государственного герба квалифицируется по ст. 17.10 КоАП, при этом к лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, могут быть применены только дисциплинарные взыскания (см. ч. 2 ст. 2.5 КоАП).

К субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся только граждане и должностные лица. При квалификации административных правонарушений, предусмотренных ст. 17.10 КоАП, индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией этой статьи для граждан (правила, установленные ст. 2.4 КоАП, в данном случае не применяются, поскольку рассматриваемые административные правонарушения не связаны с предпринимательской деятельностью).

За нарушение порядка использования и применения Государственного герба установлены меры дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Дисциплинарная ответственность регламентируется федеральными законами, определяющими статус гражданских служащих, военнослужащих, должностных лиц, осуществляю-

¹ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации». Таким образом, правовая регламентация использования Государственного герба РФ осуществляется указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, принимаемыми в вышеуказанном случае (ср. ст. 7 и ст. 10 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ).



щих полномочия правоохранительной или муниципальной службы. Надругательство над Государственным гербом РФ квалифицируется как преступление по ст. 329 УК. В качестве данного противоправного деяния рассматриваются следующие умышленные действия:

- уничтожение изображения Государственного герба, т.е. нанесение невосполнимых повреждений с применением физической силы нарушителя или с использованием механических средств, либо причинение устранимых механических повреждений такому изображению;
- искажение атрибутов Государственного герба, например, в целях создания его карикатурного изображения;
- использование Государственного герба в целях, заведомо не совместимых с предназначением этого государственного символа, — нанесение его искаженных изображений на плакаты и листовки в целях использования средств наглядной агитации при проведении общественно-политических мероприятий;
- произвольное перемещение изображений Государственного герба из мест его законного размещения, например снятие его изображений, помещенных на фасаде зданий федеральных органов государственной власти и на пограничных знаках.

Государственный гимн РФ представляет собой музыкально-поэтическое произведение и является единственным публичным символом, при использовании которого применяются средства музыкального воплощения. В соответствии с предназначением Государственного гимна допускается единственная форма официального использования этого государственного символа — его музыкальное исполнение в соответствии с утвержденными музыкальной редакцией, текстом и правилами исполнения (см. ч. 1 ст. 70 Конституции РФ, абз. 4 ст. 2, ст. 3—7 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»).

К противоправным действиям в отношении Государственного гимна относятся нарушение порядка его исполнения, а также надругательство над ним. К действиям, нарушающим правила исполнения Государственного гимна, относятся:

- его исполнение в музыкальной редакции (или с текстом), отличной от утвержденной Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ;



- исполнение Государственного гимна при проведении развлекательных и иных неофициальных мероприятий;
- использование музыкальной редакции или текста Государственного гимна в случаях, не предусмотренных рассматриваемым Законом или Указом Президента РФ. К подобным правонарушениям относится, например, использование музыкального сопровождения Государственного гимна в качестве полифонического средства мобильных телефонов.

Нарушение гражданами и публичными должностными лицами вышеуказанных правил использования Государственного гимна РФ квалифицируется по ст. 17.10 КоАП.

Надругательство над Государственным гимном выражается:

- в использовании искаженного текста или музыкальной редакции Государственного гимна при проведении публичных общественно-политических мероприятий — собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, например, его трансляция через средства звукоусиления, использование искаженного текста в печатных агитационных средствах (плакатах, листовках), а также в карикатурных изображениях (в том числе в средствах массовой информации);
- использовании атрибутов Государственного гимна при проведении предвыборной агитации в электронных и печатных средствах массовой информации в качестве средства противодействия политическим оппонентам — лицам и общественно-политическим объединениям (политическим партиям), например демонстрация по электронным средствам массовой информации аудио-видеоматериала, содержащего критику политического оппонента, с музыкальным сопровождением Государственного гимна. Использование Государственного гимна в качестве средства политической борьбы несовместимо с предназначением этого публичного символа и квалифицируется как порочащее его действие (т.е. надругательство над ним).

Российское законодательство обычно различает противоправные деяния в виде нарушения правил использования публичных символов, рассматриваемые в качестве административного правонарушения и действия, умышленно порочащие такие символы, квалифицируемые как преступление по



ст. 329 УК. Поскольку уголовная ответственность за надругательство над Государственным гимном не предусмотрена, указанные противоправные деяния подлежат квалификации по ст. 17.10 КоАП в качестве административных правонарушений (в этом случае применяется постулат ответственности за надругательство над Государственным гимном, установленный ст. 9 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ).

Публичные символы или их атрибуты используются в качестве геральдической основы государственных наград. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ установление статуса государственных наград и почетных званий Российской Федерации относится к исключительному ведению Российской Федерации¹.

К государственным наградам России относятся звания Героя Российской Федерации, ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации, а также почетные звания Российской Федерации, наряду с ними сохраняется порядок ношения российскими гражданами государственных наград СССР. Публичный статус государственных наград России предусматривает установление порядка награждения ими, порядка их изготовления и использования (хранения, ношения и выдачи дубликатов государственных наград, взамен утраченных) и ответственность физических лиц, нарушающих указанные правила. Административная ответственность за ношение государственных наград Российской Федерации (в том числе нагрудного знака к почетному званию), знаков отличия Российской Федерации, РСФСР, СССР, орденских лент или лент медалей на планках лицом, не имеющим на это права, установлена ч. 1 ст. 17.11 КоАП. В качестве рассматриваемого административного правонарушения квалифицируется: ношение вышеуказанных государственных наград и их атрибутов (нагрудного знака, орденских лент, лент медалей), а также ношение знаков отличия лицом, не награжденным ими. Учреждение или изготовление знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с госу-

¹ Правовое регулирование по предметам исключительного ведения Российской Федерации осуществляется в форме федеральных конституционных законов и федеральных законов (см. ч. 1 ст. 76 Конституции РФ), однако в настоящее время статус государственных наград России установлен Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г. № 442 «О государственных наградах Российской Федерации».



дарственными наградами (квазинаград), квалифицируется по ч. 2 ст. 17.11 КоАП. Совершение указанных правонарушений физическим лицом влечет за собой административный штраф, взимаемый наряду с конфискацией указанной публичной символики (включая конфискацию квазинаград). Государственные награды РФ, РСФСР и СССР относятся к вещам, изъятым из оборота, и не могут быть предметом любой имущественной сделки (например, договоров купли-продажи, мены и дарения).

Приобретение государственных наград в результате заключения указанной сделки либо их сбыт квалифицируется по ст. 423 УК. Изготовление поддельных государственных наград в целях их использования или сбыта либо сбыт поддельных государственных наград квалифицируется по ч. 1 ст. 327 УК.

11.14. Административные правонарушения, посягающие на требования пограничного режима и режима пребывания иностранных физических лиц на территории Российской Федерации

Некоторые публичные санкции, установленные КоАП, применяются только при совершении административных правонарушений, посягающих на требования пограничного режима и режима пребывания иностранных физических лиц на территории РФ. К ним относится административное выдворение за пределы России, назначаемое в качестве дополнительного наказания наряду с административным штрафом (см. ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ч. 1, 2 ст. 18.8, ст. 18.10, ч. 1 ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП). В вышеуказанных случаях судья вправе применить вместо административного выдворения альтернативное наказание в виде административного штрафа, максимальный размер административного штрафа, взимаемый с юридических лиц применительно к рассматриваемым правонарушениям, составляет 1 млн. руб. (см. ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП)¹. Другие имущественные административные наказания, за исключением административного

¹ Максимальный размер корпоративного административного штрафа в сумме 800 тыс. руб. предусмотрен ч. 2 ст. 18.13, ч. 1—3 ст. 18.15 и ч. 1, 2 ст. 18.16 КоАП.



штрафа, применяются в редко, к ним относится конфискация (см. ч. 3 ст. 18.1 и ч. 2 ст. 18.3 КоАП)¹. Административный арест применяется лишь в случаях, установленных ст. 18.7, административное приостановление деятельности субъекта предпринимательства предусмотрена ч. 2 ст. 18.13, ч. 1—3 ст. 18.15, ч. 1—2 ст. 18.16 и ч. 1, 3 ст. 18.17 КоАП.

Применительно к рассматриваемым административным правонарушениям следует принимать во внимание особенности их субъектных составов. Индивидуальные предприниматели при совершении ими правонарушений, установленных ч. 1, 2 ст. 18.16 КоАП, несут ответственность в качестве самостоятельных субъектов, унифицированное правило, установленное прим. к ст. 2.4, отождествляющее юрисдикционный статус должностного лица и индивидуального предпринимателя, в данном случае не применяется. В остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи гл. 18 для юридических лиц (см. прим. к ст. 18.1). Субъектами проступков, предусмотренных ч. 1 ст. 18.14, могут быть только организации (включая и публичные).

Некоторые составы правонарушений устанавливают ответственность за нарушение предпринимательской деятельности за пределами России. К ним относится ст. 18.13 КоАП, предусматривающая ответственность за незаконную деятельность по трудоустройству граждан за границей. Это правонарушение включает в себя осуществление указанной деятельности без лицензии или с нарушением лицензионных условий, в качестве признака, отягчающего ответственность, квалифицируется грубое нарушение лицензионных требований (см. ч. 2 ст. 18.13). Лицензирование деятельности, связанной с трудоустройством российских граждан за пределами России, отнесено к ведению Федеральной миграционной службы (ФМС России), в компетенцию которой входят выдача лицензий, применение мер пресечения в виде приостановления их действия, а также инициация судебной процедуры аннулирования лицензий. Должностные лица ФМС России осуществляют и иные процессуальные действия, отнесенные Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ

¹ Применительно к указанным составам правонарушений судья вправе применить вместо конфискации альтернативное наказание, установленное санкцией соответствующей статьи.



к ведению лицензирующих органов, в частности проведение выездных и камеральных проверок лицензиата в процессе лицензионного контроля.

Решение о приостановлении действия лицензии принимается ФМС России после привлечения лицензиата к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 18.13 КоАП¹. Срок приостановления действия лицензии обусловлен сроком наказания в виде административного приостановления деятельности. ФМС России обращается в суд с заявлением об аннулировании лицензии в случае, если лицензиат не устранил нарушение лицензионных требований, повлекшее за собой административное приостановление деятельности. Таким образом, квалификация административных правонарушений, установленных ч. 2 ст. 18.13 КоАП и применение последующих санкций в виде приостановления действия лицензии и ее аннулирования, представляют собой взаимосвязанные процессуальные действия, при этом такие санкции могут быть применены только к нарушителю, вина которого в совершении правонарушения установлена вступившим в законную силу постановлением судьи о назначении административного наказания (взаимообусловленность рассмотренных выше административных процедур установлена ст. 13 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ).

Специфика правонарушений, установленных ч. 1, 2 ст. 18.13 КоАП, в объекте посягательства: в отличие от других рассматриваемых проступков, вышеуказанные правонарушения не посягают на правила пограничного режима и правила пребывания иностранцев на территории России, противоправное деяние заключается в нарушении установленного порядка осуществления коммерческой деятельности и тем самым соответствует видовым признакам проступков в сфере предпринимательства (см. гл. 14 КоАП).

Правонарушения, влекущие за собой административное выдворение иностранных физических лиц за пределы России или административное приостановление деятельности субъектов предпринимательства, рассматриваются судьями районных судов (см. абз. 2 ч. 3 ст. 23.1 КоАП). Значительными

¹ Лицензирование рассматриваемого вида деятельности осуществляется в соответствии с подп. 83 п. 1 ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ.



юрисдикционными полномочиями наделены также должностные лица органов внутренних дел и пограничных органов ФСБ России, к ведению которых отнесено исполнение постановлений судей районных судов об административном выдворении, применение мер административного пресечения и осуществление иных процессуальных действий. Пограничные органы исполняют указанные постановления, влекущие административное выдворение при совершении правонарушений, посягающих на пограничный режим (см. ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4 КоАП). Органы внутренних дел исполняют указанные постановления при совершении нарушений режима пребывания иностранных физических лиц на территории РФ, предусмотренных ст. 18.8, 18.10, ч. 1 ст. 18.11 и ч. 2 ст. 18.17 КоАП (см. п. 2 ст. 32.9 КоАП, а также п. 6.6 Положения о ФМС России, п. 13.4, 13.5 Типового положения о территориальном органе ФМС России). Должностные лица территориальных органов ФМС России исполняют также решения о депортации иностранных физических лиц, совершивших нарушения, установленные ст. 31 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ.

11.15. Административные правонарушения против порядка управления

К административным проступкам, посягающим на порядок управления, согласно КоАП относятся деяния, нарушающие:

- установленные федеральным законом публичные информационные обязанности (ст. 19.7, ч. 1, 2 ст. 19.71, ст. 19.72—19.174, ч. 1, 2 ст. 19.8);
- правила проведения публичного контроля (ч. 1—4 ст. 19.4, ст. 19.5);
- порядок деятельности пенитенциарных и иных правоохранительных органов (также и в случаях неисполнения актов, вынесенных такими органами, см. ч. 1—3 ст. 19.3, ст. 19.6, 19.12);
- правила публичного санкционирования, в том числе порядок присвоения наименований географических объектов (ст. 19.10), требования к обороту вещей с изображениями публичной символики (ст. 19.11), правила оборота драгоценных металлов и драгоценных камней



(ст. 19.14), требования паспортной системы (ст. 19.15—19.18), правила технического регулирования, лицензирования и публичной регистрации (см. соответственно ч. 1—3 ст. 19.19, ч. 1—3 ст. 19.20, 19.21—19.22);

- иные требования, обязывающие граждан и должностных лиц соблюдать публичные правила и исполнять публичные обязанности, установленные федеральным законом (см. ст. 19.1, 19.2, 19.23—19.31 КоАП).

Вышеуказанные правила и требования устанавливают непосредственные обременения вещных и неимущественных прав граждан либо предусматривают релятивные ограничения таких прав и поэтому могут быть введены только федеральным законом (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Для административных правонарушений, установленных гл. 19 КоАП, характерна вариабельность публичных санкций, при совершении лицом таких проступков предусмотрено применение всех видов наказаний, кроме возмездного изъятия и лишения специального права.

Максимальная сумма корпоративного штрафа в 800 тыс. руб. установлена ч. 2 ст. 19.27 КоАП¹. В случаях, предусмотренных ст. 19.28 КоАП, размер административного штрафа определяется на основе редко применяемого в юрисдикционной деятельности критерия, а именно — в сумме, кратной стоимости денег, ценных бумаг, иного имущества и оказанных имущественных услуг (см. п. 2 ч. 1 ст. 3.5 КоАП), при этом в данном случае штраф может быть применен в максимальном размере, установленном ч. 3 ст. 3.5 КоАП, — в трехкратном размере соответствующей суммы или стоимости.

Конфискация в качестве дополнительного наказания назначается на безальтернативной основе наряду с административным штрафом, в случаях, установленных ст. 19.12, ч. 1, 2 ст. 19.19 и ст. 19.23 КоАП. Достаточно часто применяются административные наказания, влекущие релятивные имущественные ограничения нарушителя.

Применение дисквалификации предусмотрено ч. 1, 2, 2¹—2², 2⁶, 3, 5 ст. 19.5, ч. 2 ст. 19.8.1 и ч. 3, 6 ст. 19.30 КоАП. При совершении правонарушений, установленных ч. 6, 8 ст. 19.5 и ч. 3 ст. 19.20 КоАП, может быть применено административное прио-

¹ При совершении правонарушения, предусмотренного ст. 19.73 КоАП, максимальная сумма корпоративного штрафа составляет 700 тыс. руб.



становление деятельности в качестве санкции, альтернативной административному штрафу. Административный арест предусмотрен четырьмя санкциями — ч. 1—3 ст. 19.3 и ст. 19.24 КоАП.

Применительно к рассматриваемым административным правонарушениям необходимо принимать во внимание особенности их субъектного состава. При совершении правонарушений, предусмотренных ч. 6, 8 ст. 19.5, ч. 3 ст. 19.20 и ст. 19.29 КоАП, индивидуальные предприниматели несут ответственность в качестве самостоятельных субъектов, при квалификации таких правонарушений не применяется общая дефиниция, установленная прим. к ст. 2.4 КоАП, отождествляющая юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица. При совершении правонарушений, установленных ч. 11 ст. 19.5 КоАП, индивидуальные предприниматели несут ответственность как юридические лица.

В остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи гл. 19 КоАП для должностных лиц.

При квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 19.28 КоАП, используются понятия «должностного лица» и лица, «выполняющего управленческие функции», установленные соответственно приложениями 1—3, 5 к ст. 285 и приложением 1 к ст. 201 УК РФ.

Субъектом административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.6, 19.7⁴, ч. 2 ст. 19.8¹, ч. 1—2 ст. 19.9, ст. 19.10, ст. 19.14 и ч. 1 ст. 19.17 КоАП, может быть только должностное лицо, применительно к ст. 19.23 субъектом правонарушения может быть только юридическое лицо.

Правонарушения, предусмотренные ст. 19.16 КоАП, квалифицируются с неосторожной формой вины, при этом проступок признается совершенным по небрежности.

11.16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность

Общественный порядок включает в себя правила взаимоотношений людей, основанные на устоявшихся моральных прецедентах, сакральных установлениях и общепринятых нравственных критериях. Соблюдение таких правил независимо от того, определены



ли они законом либо основаны на обычаях обихода, характеризует этические устои жизни человека, его духовное обустройство.

Правила *общественной безопасности* предназначены для защиты человека, его личных прав и неимущественных интересов от противоправных посягательств и устанавливаются в форме федерального закона. Такие правила предусматривают дополнительные обязанности лица и тем самым обременяют его права и интересы.

В отношении рассматриваемых правонарушений следует отметить специфику применения административного ареста. Чаще всего это обременительное наказание назначается при совершении правонарушений, определенных гл. 20 (примерно треть всех составов), а в случае, установленном ст. 20.5 (нарушение требований режима чрезвычайного положения) и ч. 3 ст. 20.27 КоАП (нарушение правового режима контртеррористической операции) максимальный срок административного ареста составляет 30 суток (при совершении других правонарушений он не превышает 15 суток)¹. Возмездное изъятие применяется при совершении правонарушений, предусмотренных ч. 2, 3 ст. 20.8 и ч. 3 ст. 20.12 КоАП. Это административное наказание может быть применено в качестве дополнительной санкции наряду с административным штрафом только при нарушении правил оборота оружия, установленных указанными статьями Кодекса. Возмездное изъятие назначается по усмотрению судьи, когда он считает необходимым усилить бремя наказания. В отличие от этого наказания, конфискация применяется на безальтернативной основе в случаях, установленных ст. 20.3, 20.9, 20.15 КоАП), а при совершении правонарушений, предусмотренных ст. 20.10, ч. 1 ст. 20.12, ст. 20.13, 20.14 КоАП, конфискация назначается по усмотрению судьи. Среди других санкций, устанавливающих ограничения имущественных прав нарушителя, следует отметить административный штраф, исчисляемый на основе специального критерия, предусмотренного п. 2 ч. 1 ст. 3.5 КоАП, — в размере, кратном сумме неуплаченного административного штрафа. Этот способ определения суммы штрафа применяется только в случае совершения правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП. Предельный размер штрафа, исчисляемый в сумме, кратной сумме неуплаченного административного штрафа, Кодексом

¹ Применение административного ареста предусмотрено ч. 1, 2 ст. 20.1, ч. 3 ст. 20.2, ч. 1 ст. 20.3, ст. 20.5, 20.18, 20.21, ч. 3 ст. 20.27 и ст. 20.29 КоАП.



не установлен (см. ч. 2—4, 41 ст. 3.5 КоАП), однако фактически штраф не может превышать двукратного размера суммы неуплаченного административного штрафа.

Административный штраф, исчисляемый в фиксированной денежной сумме, не устанавливает обременительных ограничений, предельный размер корпоративного штрафа не превышает 100 тыс. руб. (см. ч. 2 ст. 20.3 и ч. 4 ст. 20.27 КоАП). Среди наказаний, устанавливающих релятивное имущественные обременения, следует отметить административное приостановление деятельности, применяемое при нарушениях правил пожарной безопасности (ч. 1 ст. 20.4 КоАП) и в случае производства и распространения экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП).

Применительно к рассматриваемым административным правонарушениям следует учитывать особенности их субъектного состава. При совершении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.4 КоАП, индивидуальные предприниматели привлекаются к ответственности в качестве самостоятельных субъектов, при квалификации таких правонарушений не применяется унифицированная дефиниция, установленная прим. к ст. 2.4 КоАП, отождествляющая юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица.

В остальных случаях индивидуальные предприниматели несут ответственность, установленную санкцией соответствующей статьи гл. 20 КоАП для должностных лиц.

Только должностные лица могут быть субъектами проступков, предусмотренных ч. 2 ст. 20.6, ст. 20.7, ч. 3 ст. 20.16, ч. 1 ст. 20.23 КоАП. Граждане не являются субъектами правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6 и ч. 1 ст. 20.8 КоАП.

Особыми юрисдикционными полномочиями наделены сотрудники милиции, к их ведению отнесено рассмотрение административных правонарушений, определенных статьями 20.1, 20.8, 20.10—20.14, 20.16, 20.17, 20.20, 20.21, ч. 1 ст. 20.23 и ст. 20.24 КоАП (в отношении руководителей частных охранных организаций). К другим органам, рассматривающим дела о проступках, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, относятся мировые судьи (ср. ч. 1, 2 и абз. 5 ч. 3 ст. 23.1 КоАП), органы пожарного надзора МЧС России (применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1—6 ст. 20.4 КоАП), органы ФСБ России (в части пра-



вонарушений, установленных ст. 20.23, 20.24 КоАП) и органы ФСКН России (применительно к проступкам, предусмотренным ч. 3 ст. 20.20 КоАП). Указанные органы и их должностные лица вправе применять меры административного пресечения, а сотрудники МЧС России вправе назначать административное расследование. Другие должностные лица могут осуществлять лишь отдельные процессуальные полномочия, например составлять протоколы по делам об административных правонарушениях. К ним относятся сотрудники органов ведомственной охраны, которые вправе составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.17 КоАП (см. п. 3 ч. 2 ст. 28.3 КоАП), и должностные лица внутренних войск МВД России, к ведению которых отнесено составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 20.2, ст. 20.5, 20.13, 20.17—20.19 КоАП (см. п. 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 20.26 (самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора), возбуждаются прокурором.

Административная ответственность за пропаганду и публичное демонстрирование нацистской атрибутики и символики установлена ст. 20.3 КоАП. Указанные противоправные действия с применением иной экстремистской символики, совершаемые при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирования или при организации указанных публичных мероприятий, квалифицируются по ч. 2 ст. 20.2 КоАП.

Согласно Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения; публичные призывы к осуществлению указанной деятельности или совершению указанных действий представляют собой разновидность экстремистской деятельности (экстремизма).

Экстремистские атрибуты и символы относятся к ограниченно оборотоспособным объектам, распространение вещей, содержащих графические изображения, допускается только в исследовательских, научных целях, а также для удовлетворения некоммерческих потребностей лица, например в целях



коллекционирования. Деятельность по незаконному обороту экстремистской символики квалифицируется в качестве административного правонарушения.

В России запрещены пропаганда и публичное демонстрация атрибутов и символов фашистских государств Италии и Германии, а также атрибутов и символов организаций, признанных преступными Международным военным трибуналом в Нюрнберге, — руководящего состава НСДАП, СС, СД и тайной государственной полиции (*Geheime Staatspolizei*, гестапо).

Понятие «фашизм» законодательно не определено; в научной литературе под фашизмом, как правило, понимается политическое течение, базирующееся на государственной идеологии расового превосходства.

Государство, опирающееся на идеологию фашизма (от итал. *fascismo*), было создано в Италии в 1923 г. и просуществовало до 27 апреля 1945 г. (после официальной капитуляции Италии 3 сентября 1943 г. преемником фашистской государственности являлась Итальянская Социальная Республика (*Repubblica Sociale Italiana, RSI*), провозглашенная 18 сентября 1943 г.). По смыслу ст. 20.3 КоАП под фашистской атрибутикой или символикой понимается также атрибутика и символика нацистской Германии 1933—1945 гг. При этом необходимо учитывать объективные идеологические различия доктрин итальянского фашизма и национал-социализма, исключая отождествление понятий «фашизм» и «национал-социализм» в их юридическом толковании.

Под *нацистской (фашистской) атрибутикой* по смыслу данной статьи понимаются сущностные отличительные признаки, свойственные фашистской идеологии и фашистскому государству. К ним относятся жесты и пароли, относимые к партийным приветствиям, — знак вытянутой правой рукой, возглас *Heil Hitler!* и т.п.

Нацистская (фашистская) атрибутика воспроизводит определяющие внешние признаки НСДАП и фашистской партии Италии, а также элементы униформы и сопутствующей ей экипировки НСДАП, штурмовых отрядов (военизированных подразделений НСДАП) (*Sturmabteilung, SA*), охранных отрядов (*Schutzstaffeln*), СС, воинских подразделений СС, непосредственно участвовавших в боевых действиях, структурных подразделений СС, например службы безопасности (*Sicherheitsdienst, SD*).



К нацистской атрибутике относятся кепи, фуражки, мундиры старших офицеров и выпускников командных школ, коричневые рубашки СА, кинжалы СА, СС, сабли СС, петлицы, нарукавные повязки, манжетные ленты, воспроизводящие свастику, геральдические знаки НСДАП, содержание партийных лозунгов или призывов, например, девиз СС *Meine Ehre heißt Treue* («Моя честь в верности»), выгравированный на кинжалах СС.

К нацистской атрибутике относятся также сувениры НСДАП, содержащие партийные геральдические символы и призывы, кубки, тарелки и т.п. с изображением свастики и воспроизводящие партийный лозунг *Deutschland, Erwache!* («Германия, пробудись!»), нашивки на головных уборах СС (полевых кепи, фуражках, шапках и т.п. с изображением орла, свастики и эмблемы СС — «мертвой головы»).

К нацистской (фашистской) символике относятся партийные награды и памятные знаки НСДАП — ордена: Орден крови (*Blutorden*), Германский орден (*Deutscher Orden*), Орден Германского орла (*Orden vom Deutschen Adler*), медаль «За службу в НСДАП», почетные значки НСДАП, а также почетные награды СС (кольцо «Мертвой головы» *Totenkopfring*). Характерной особенностью указанной символики является наличие основного геральдического символа — свастики (в редких случаях этот символ отсутствует на некоторых памятных партийных значках).

Спорной остается принадлежность к фашистской символике символов рейхсвера, вермахта (наименование вооруженных сил Германии соответственно в 1933—1934, 1935—1945 гг.), родов вооруженных сил — военно-воздушных сил, военно-морских сил, сухопутных войск, органов оперативного управления вооруженных сил Германии — главного командования вооруженных сил (*Oberkommando der Wehrmacht, OKW*); главного командования сухопутных войск (*Oberkommando der Heeres, OKH*); генерального штаба, штаба оперативного руководства военно-воздушных сил (*Oberkommando der Luftwaffe, OKL*); штаба военно-морских сил (*Oberkommando der Kriegsmarine, OKM*); знаков отличия резервистов, ветеранов и полувоенных организаций (Ассоциации ветеранов Первой мировой войны (*Kuffhauserbund*), Национал-социалистического немецкого союза фронтовиков (Первой мировой войны, *NSDFB*), вспомогательной сельской полиции (*Landwacht*), муниципальной полиции (*Gemeindepolizei*), охранной полиции (*Schutzpolizei*), пожар-



ной охраны (полиции, *Feuerschutzpolizei*), тайной полевой полицией (*Geheirne Feidpolizei*) — нарукавных повязок, кокард, значков, нашейных блях и т.п., а также символики Гитлерюгенда (*Hitlerjugend*) — молодежной организации, действовавшей под контролем НСДАП, нагрудные (квалификационные) знаки, удостоверяющие принадлежность к Гитлерюгенду, эмблемы, нарукавные нашивки (повязки), ножи членов Гитлерюгенда и т.п. В соответствии с решениями Международного военного трибунала в Нюрнберге к преступным организациям были отнесены руководящий состав НСДАП, СС, СД и гестапо.

Поскольку военные награды фашистской Германии всегда содержали изображение основного фашистского геральдического символа — свастики, такие награды также относятся к фашистской символике. К ним относятся Железный крест 2-го и 1-го класса, Рыцарский крест Железного креста (в 1939—1944 гг. было учреждено пять степеней этой военной награды). Не относятся к фашистской символике «денацифицированные» военные награды, т.е. указанные боевые награды с удаленными изображениями фашистского геральдического символа.

11.17. Административные правонарушения в области воинского учета

Глава 21 КоАП включает в себя девять составов административных правонарушений и является самой лапидарной из всех шестнадцати глав Особенной части КоАП. Рассматриваемые административные правонарушения устанавливают административную ответственность за нарушения правил исполнения военно-учетных обязанностей, определенных Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и подзаконными актами, принятыми в случаях, специально предусмотренных этим Законом¹.

¹ Любые ограничения прав и свобод граждан, в том числе устанавливающие обременения их имущественного статуса либо предусматривающие дополнительные обязанности физического лица, могут быть установлены только федеральным законом (см. ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Подзаконные акты, прежде всего указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, предназначены для создания надлежащих правовых и материально-технических предпосылок исполнения обязанностей, установленных федеральным законом. В этих целях правовая регламентация может осуществляться и на ведомственном уровне — нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.



Под воинским учетом понимается государственная система учета и анализа призывных и мобилизационных людских ресурсов.

Правила воинского учета представляют собой совокупность обязанностей граждан и публичных должностных лиц, ответственных за представление военно-учетной документированной информации.

Исполнение военно-учетных обязанностей, как и любых иных публичных обязанностей физических лиц, влечет за собой ограничение их прав, например, граждане, подлежащие воинскому учету, должны обеспечить систему мониторинга за исполнением военно-учетных обязанностей. Функционирование системы воинского учета возложено на Минобороны России, МВД России, ФСБ России и другие федеральные органы исполнительной власти, которые также наделены обязанностями в сфере мобилизационной готовности. Федеральные министерства обеспечивают исполнение таких обязанностей в центральном аппарате и контролируют их исполнение подчиненными им федеральными службами и федеральными агентствами. Последние обеспечивают контроль за исполнением полномочий в сфере мобилизационной готовности подведомственными им территориальными органами, публичными учреждениями и организациями (полномочия федеральных министерств и ведомств в сфере обеспечения мобилизационной готовности установлены статутными актами, прежде всего положением о соответствующем федеральном органе исполнительной власти).

Рассмотренные выше полномочия в сфере военного строительства возложены на все публичные органы, включая органы специальной компетенции (ЦБ РФ, Счетная палата РФ и др.), а также на муниципальные органы. Контроль за исполнением военно-учетных обязанностей своими сотрудниками обязаны обеспечивать должностные лица коммерческих и некоммерческих организаций, например, общественных объединений.

К субъектам административных правонарушений, установленных ст. 21.1—21.3, ч. 1—3 ст. 21.4 КоАП, относятся должностные лица органов исполнительной власти, иных публичных органов и организаций, ответственные за представление документированной информации в военные комиссариаты, а также должностные лица кадровых служб указанных органов



и организаций, к ведению которых отнесены иные учетные обязанности (см., например, ст. 21.2 КоАП). Субъектами административных правонарушений, предусмотренных ст. 21.5 (неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету), ст. 21.6 (уклонение от медицинского обследования) и ст. 21.7 КоАП (умышленные порча или утрата документов воинского учета), могут быть только граждане.

Санкции рассматриваемых правонарушений предусматривают возможность применения только двух видов административных наказаний — предупреждения (см. ст. 21.5—21.7) или административного штрафа, максимальный размер которого не превышает 1 тыс. руб. (см. ст. 21.1—21.3 и ч. 3 ст. 21.4 КоАП). Санкциями правонарушений, субъектами которых являются граждане, установлен минимальный размер штрафа в сумме 100 руб. (см. ч. 2 ст. 3.5 КоАП).

Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в области воинского учета характерна унификация юрисдикционных полномочий, осуществляемых военными комиссариатами, к ведению которых отнесены основные процессуальные действия, — от возбуждения дела о правонарушении до исполнения вынесенного ими административного наказания.



Публичное принуждение в условиях особых административных режимов

12.1. Понятие особого административного режима

Особые административные режимы вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной деятельности. Они вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования.

Административные режимы различаются по срокам их применения: их введение может быть обусловлено конкретным сроком (режимы военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции), либо такие режимы действуют постоянно, применительно к регулируемым отношениям (таможенный режим, пограничный режим, режим закрытых административно-территориальных образований).

Таким образом, бессрочные административно-правовые режимы прекращаются только в случаях изменения или прек-



ращения данных общественных отношений, например, упразднения таможенного режима, изменения территории закрытого административно-территориального образования.

Административные режимы различаются в зависимости от устанавливаемых ими ограничений. Срочные административные режимы предусматривают сочетание различных ограничений публичной и частноправовой деятельности лица (органа), вплоть до ее приостановления — в данном случае применение одного ограничения осуществляется независимо от применения другого.

Установление бессрочного административного режима влечет за собой и отдельные ограничения, по преимуществу в сферах предпринимательской либо публичной деятельности (например, запрет на проведение митингов, демонстраций и иных массовых социально-политических акций в пограничной зоне), т.е. в данном случае применяется конкретное гражданское или публичное ограничение.

Административный режим предусматривает ограничения прав и свобод лица, поэтому его установление допускается только федеральным конституционным законом (применительно к режимам военного положения и чрезвычайного положения) либо федеральным законом (в случае установления других административных режимов). Введение административного режима, т.е. его применение согласно соответствующему федеральному конституционному закону или федеральному закону, осуществляется, как правило, подзаконным актом. Срочные административные режимы вводятся на территории РФ или в ее отдельных местностях Президентом РФ. Изменение или прекращение ограничений, обусловленных применением бессрочного административного режима, возможно федеральным законом или подзаконным актом — как правило, постановлением Правительства РФ.

12.2. Таможенный режим

Под таможенным режимом понимается превентивная правоохранительная деятельность таможенных органов, осуществляемая в целях таможенного контроля.

Таможенный режим включает в себя различные публичные процедуры, реализация которых сопряжена с ограничением имущественных прав субъектов предпринимательства.



Осуществление таможенного режима предусматривает регламентацию экономической деятельности и установление особых разрешительных методов ее осуществления. К методам публичного санкционирования относятся разрешительные и квазилицензионные процедуры, отнесенные к ведению таможенных органов и их должностных лиц. Пользование и распоряжение движимыми вещами, находящимися под таможенным контролем, допускается в соответствии с разрешением таможенного органа. Разрешения выдаются субъектам предпринимательства в целях использования товаров на таможенной территории (ст. 179, 192, 20.3, ч. 2 ст. 211 ТК). В состав таможенной территории входят территория РФ и находящиеся под ее юрисдикцией особые объекты недвижимости (искусственные острова и др.), расположенные в пределах исключительной экономической зоны РФ и на ее континентальном шельфе (см. п. 1, 2 ст. 2 ТК). Разрешениями регламентируется не только коммерческое использование потребительских свойств вещей (например, их переработка), но и любые действия, связанные с улучшением рыночных атрибутов имущества, в частности, сортировка, упаковка, маркировка товаров, находящихся на таможенном складе (см. п. 2 ст. 219 ТК).

Лицензирование и иные традиционные виды публичного санкционирования в таможенной сфере применяются крайне редко. Единственной разновидностью лицензирования в таможенной сфере является выдача ФТС России лицензий на учреждение свободного склада. Вместо них используются квазилицензионные процедуры ведения реестров субъектов предпринимательства. Включение коммерческих организаций в соответствующий реестр и исключение их из реестров тождественно административным процедурам выдачи лицензии и ее аннулирования. Субъекты предпринимательства наделяются гражданской правоспособностью в полном объеме после их включения таможенным органом в реестр и утрачивают ее после исключения их из реестра. Таким образом, упомянутые разрешительные процедуры осуществляются на административной (бессудной) основе. В соответствии с ТК предусмотрено ведение реестров следующих субъектов предпринимательства: таможенных перевозчиков (ст. 93—98), владельцев складов временного хранения (ст. 108—111, 113), таможенного брокера (ст. 139—142, 145).



Федеральная таможенная служба отзывает свидетельство о включении в реестр при неоднократном привлечении коммерческой организации к административной ответственности, установленной ст. 16.1, 16.15 и ч. 3 ст. 16.22 КоАП. Квалификационный аттестат аннулируется при совершении проступков, предусмотренных ст. 16.1—16.3, 16.15, 16.22 КоАП.

В пределах таможенной территории РФ создаются специальные образования — свободные таможенные зоны и зоны свободной торговли, в отношении которых установлены специальные таможенные режимы.

В соответствии с таможенным режимом свободной экономической зоны установлен специальный порядок исполнения субъектами предпринимательства фискальных и иных публичных имущественных обязанностей, а также обязанностей, обусловленных проведением государственного контроля. Участниками этого таможенного режима являются коммерческие организации, индивидуальные предприниматели и публичные органы, полномочия которых установлены Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

К субъектам предпринимательства, действующим в соответствии с таможенным режимом свободной таможенной зоны, не применяются методы нетарифного регулирования и установленные ими имущественные ограничения, в том числе методы публичного санкционирования. К таким субъектам не применяется порядок лицензирования экспортно-импортной деятельности, установленный для других субъектов внешней торговли товарами, такие субъекты действуют в соответствии с регистрационным свидетельством, выданным Минэкономразвития России, осуществляют ввоз товаров на территорию особой экономической зоны и вывоз с ее территории с письменного разрешения таможенных органов. Получение субъектами предпринимательства иных публичных разрешительных документов при осуществлении ими имущественных правомочий законодательством не предусмотрено.

Коммерческие организации и индивидуальные предприниматели — субъекты рассматриваемого таможенного режима освобождаются от некоторых фискальных обязанностей, в частности от уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, но обязаны соблюдать обязанности обуслов-



ленные проведением общего контроля, отнесенного к ведению Минэкономразвития России и специального контроля, осуществляемого налоговыми и таможенными органами. Субъекты предпринимательства обязаны соблюдать учетные обязанности перед таможенными органами.

Особый правовой режим зоны свободной торговли, в отличие от рассмотренного выше таможенного режима, устанавливается международным договором с одним или несколькими государствами, в соответствии с которым отменяются таможенные пошлины, а также меры нетарифного регулирования.

Таким образом, специальные правовые режимы предусматривают надделение субъектов предпринимательства дополнительными льготами и преимуществами при осуществлении ими фискальных и иных публичных обязанностей. Государственное регулирование в этих случаях осуществляется посредством проведения общего и специального контроля.

Таможенные органы наделены значительными властными полномочиями, в том числе осуществляемыми с применением мер морального или физического воздействия. К превентивным полномочиям таможенных органов относятся меры административного пресечения, осуществляемые в целях:

- таможенного контроля (см. ст. 367—377 ТК);
- рассмотрения дел об административных правонарушениях (см. ст. 27.2, 27.3, 27.7—27.10, 27.14 КоАП)¹;
- проведения оперативно-розыскных мероприятий (см. п. 1—14 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;
- осуществления процессуальных действий (предварительного следствия и дознания), установленных УПК.

Меры административного пресечения, установленные ТК, применяются в отношении добросовестных лиц (см. ст. 367—371, 375, 376) и лиц, подозреваемых в совершении таможенного правонарушения (ст. 372—373, 377).

¹ Таможенные органы не управомочены применять временный запрет деятельности, так как административные правонарушения, отнесенные к их ведению, не предусматривают применение санкции в виде административного приостановления деятельности субъекта предпринимательства (см. ч. 1, 3 ст. 16.1, ст. 16.23 КоАП). Временный запрет деятельности вправе применять публичные органы, осуществляющие на таможенной территории санитарно-эпидемиологический и фитосанитарный контроль.



Меры административного пресечения в виде проверки документов, сведений и устного опроса (ст. 367—368 ТК) применяются только при производстве таможенного оформления в целях проверки достоверности сведений, представленных декларантом таможенному органу. Осуществление этих превентивных мер сопряжено с временным ограничением прав граждан на свободу передвижения (соответственно на срок проверки документов или устного опроса). Проверка документов и сведений производится в течение продолжительного срока — до 30 дней (применительно к таможенным режимам переработки товаров, установленным п. 3 ст. 180, п. 3 ст. 193, п. 3 ст. 204 ТК), при назначении экспертизы документов срок проведения проверки может быть продлен (см., например, абз. 2 п. 3 ст. 204 ТКРФ).

Обязанность по представлению документов и сведений, необходимых для таможенного контроля, возложена на лиц, перемещающих имущество через таможенную границу, и на коммерческие организации, включая и кредитные организации (применительно к владельцам таможенных складов указанные обязанности возложены на руководителя коммерческой организации). Проверка документов и сведений может производиться и в целях рассмотрения ходатайства о выдаче разрешения на осуществление предпринимательской деятельности, в этих случаях установлены продолжительные сроки проверки.

Мера пресечения в виде получения пояснений предполагает письменную форму фиксации сведений, представленных должностному лицу таможенного органа по его устному запросу. Пояснения представляются лицами, перемещающими вещи через таможенную границу или имеющими имущественные интересы в отношении таких вещей. Обязанность по представлению документированной информации может быть возложена на лиц, намеренных осуществлять таможенный режим в целях получения соответствующего разрешения таможенного органа. Должностное лицо таможенного органа вправе запросить в письменной форме информацию у публичных органов, располагающих сведениями, необходимыми для целей таможенного контроля.

Таможенное наблюдение представляет собой гласную форму таможенного контроля, предусматривающую визуальное наблюдение должностными лицами таможенных органов



за действиями по перевозке товаров и транспортных средств через таможенную границу и осуществлением с ними иных имущественных правомочий. Таможенное наблюдение, проводимое в отношении добросовестных лиц и их имущества, в целях таможенного контроля следует отличать от негласного наблюдения как формы оперативно-розыскной деятельности, осуществляемого в целях пресечения и раскрытия преступлений (см. п. 6 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Таможенный осмотр имущества включает в себя действия по визуальному осмотру транспортных средств и находящихся в них вещей.

Обязательное составление акта о проведении осмотра предусмотрено только по требованию лица, в законном ведении которого находится осматриваемое имущество. При проведении таможенного осмотра не допускаются действия, нарушающие конструктивную целостность имущества (см. п. 1, 4 ст. 371 ТК).

Таможенный досмотр имущества предусматривает физическое воздействие в отношении досматриваемых вещей: снятие пломб, печатей, иных средств идентификации имущества, вскрытие упаковки, емкостей, контейнеров и т.п. Таможенный досмотр проводится в отношении имущества лиц, подозреваемых в нарушении таможенного законодательства. При наличии явных признаков правонарушения досмотр может быть проведен в отсутствие лиц, в законном ведении которых находятся досматриваемые транспортные средства и находящиеся в них вещи, в присутствии понятых и с составлением акта о проведении досмотра (см. п. 3 ст. 372 ТК). В этих случаях могут быть проведены необходимые процессуальные действия, предусматривающие взятие проб и образцов досматриваемых вещей для их экспертизы, независимо от присутствия лиц, располагающих имущественными правами на такие вещи, но с соблюдением установленных процессуальных гарантий защиты их имущественных и неимущественных интересов. Таким образом, проведение таможенного досмотра всегда сопряжено с причинением имущественного ущерба и морального вреда лицу, подозреваемому в совершении правонарушения. При отсутствии признаков нарушения таможенного законодательства проводится осмотр имущества в соответствии с вышеуказанным порядком, исключая причинение вреда добросовестному лицу.



В случае установления факта правонарушения должностным лицом таможенного органа могут быть проведены оперативно-розыскные мероприятия, предусматривающие негласный осмотр транспортного средства (см. п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Осмотр помещений и территорий проводится при наличии информации о нарушении таможенного законодательства (в исключительных случаях допускается проведение осмотра помещений и территорий, находящихся в ведении добросовестного лица в целях проведения выборочной проверки, см. п. 1 ст. 375 ТК). Эта мера пресечения может быть проведена в целях пресечения или раскрытия административного правонарушения, подведомственного таможенным органам, предусмотренных ч. 1, 3 ст. 16.1, ст. 16.2—16.23 КоАП, проведение такой меры, обусловленной целями таможенного контроля, осуществляется в соответствии со ст. 375 ТК. В этих случаях не допускается осмотр жилых помещений и территорий (см. п. 3 ст. 375 ТК, п. 1 ст. 27.8 КоАП). При наличии признаков преступления, а также в целях получения информации, необходимой для общегосударственных нужд, должностным лицом таможенного органа с санкции судьи может быть проведено негласное обследование помещений и территорий, в том числе используемых в бытовых целях. В исключительных случаях негласное обследование помещений и территорий может быть проведено с последующим уведомлением судьи (см. п. 3 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ).

Осмотр помещений и территорий в целях таможенного контроля проводится по предписанию таможенного органа независимо от наличия понятых с составлением акта о его проведении. В случае противодействия в проведении осмотра, сотрудник таможенного органа вправе обеспечить доступ в помещение с применением мер физического воздействия и вскрытием блокированных помещений с последующим уведомлением прокурора (см. п. 5 ст. 375 ТК). Присутствие понятых в случае указанных принудительных действий является обязательной мерой процессуального обеспечения.

Личный досмотр относится к мерам пресечения, применяемым к лицу, подозреваемому в нарушении таможенного законодательства, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, подведомственных таможенным органам. Личный досмотр может быть также проведен в целях таможен-



ного контроля и представляет собой его исключительную меру. Личный досмотр, осуществляемый в соответствии с ТК, предусматривает принудительные действия, не установленные при его проведении в случаях, определенных КоАП, к таким действиям относится, например, обследование тела досматриваемого лица (ср. п. 3 ст. 373 ТК и ст. 27.7 КоАП). Эта мера пресечения ограничивает конституционное право на личную неприкосновенность, но такие ограничения, поскольку они установлены указанным кодифицированным законодательством, относятся к легитимным действиям.

Таможенная ревизия проводится в отношении имущества, находящегося в ведении добросовестных лиц и лиц, подозреваемых в нарушении таможенного законодательства (соответственно общая и специальная таможенные ревизии). Таможенная ревизия проводится только в отношении субъектов предпринимательства. Наиболее обременительные обязанности установлены при проведении специальной таможенной ревизии, предусматривающей действия, осуществляемые при применении мер пресечения в виде осмотра помещений и территорий, изъятия вещей и наложения на них ареста (см. п. 4 ст. 376 ТК). При обнаружении в результате таможенной ревизии признаков административного проступка или преступления возбуждается дело о соответствующем правонарушении.

Таким образом, таможенная ревизия представляет собой одну из немногих унифицированных мер пресечения, процессуальные действия, осуществляемые при ее проведении (осмотр помещений, изъятие вещей и документов и др.) представляют собой единую публичную процедуру.

К исключительным мерам административного пресечения относятся применение физической силы, в том числе боевых приемов рукопашного боя, специальных средств, включая резиновые палки и слезоточивые вещества, и оружия. Эти меры могут быть применены только в случаях, когда использование ненасильственных средств заведомо исключено в условиях пресечения противоправных действий (бездействия), например, при наличии обстоятельств крайней необходимости (см. п. 1 ст. 417 ТК). Специальные средства могут быть использованы в исключительных случаях, если их применение обусловлено:

- целями обеспечения собственной безопасности сотрудников таможенных органов (подп. 1, п. 1 ст. 416, подп. 1 п. 2, подп. 6 п. 2 ст. 417 ТК);



- необходимостью пресечения противоправного деяния, также и в случаях, предшествующих началу противоправных действий (например, при приготовлении к ним нарушителя, см. подп. 1 п. 2 ст. 415, подп. 4 п. 1 ст. 416). Во всяком случае, сотрудник таможенного органа вправе применить одно или несколько спецсредств в случаях, когда поведение нарушителя заведомо свидетельствует о его агрессивных намерениях, в частности при приближении нарушителя к указанному сотруднику, вопреки его требованию остановиться, при прикосновении к его служебному оружию (см. подп. 2 п. 2 ст. 417);
- превентивными целями. Например, огнестрельное оружие может быть применено для предотвращения готовящегося правонарушения при предупреждении нарушителя о применении оружия, для подачи сигнала тревоги или вызова помощи (см. подп. 7 п. 2 ст. 417 ТК).

Не должны применяться спецсредства к добросовестным лицам, в отношении которых допускается использование только ненасильственных мер пресечения. Применение спецсредств к нарушителю или к подозреваемому лицу всегда сопряжено с причинением имущественного ущерба или телесного (физического), морального вреда, при этом сотрудник таможенного органа должен стремиться к минимизации таких вредоносных последствий (см. подп. 3 п. 2 ст. 414 ТК).

Спецсредства могут быть применены наряду с другими мерами административного пресечения только в целях усиления ожидаемого правоохранительного эффекта, в частности, в целях поиска или преследования лиц, подозреваемых в совершении правонарушения, могут быть реквизированы транспортные средства добросовестного лица (см. п. 8 ст. 408 ТК).

Применение огнестрельного оружия может быть вызвано особыми условиями проводимых оперативно-розыскных мероприятий, например, отсутствием у сотрудника таможенного органа специальных средств или невозможностью применения им физической силы, в этих случаях, а также при самообороне сотрудник может использовать не только одно или несколько спецсредств, но и любые иные подручные средства (например, предметы бытового назначения, см. п. 1 ст. 417 ТК).

К мерам административного пресечения относятся также финансовые и имущественные санкции, назначаемые таможенным органом, в случае неисполнения нарушителем фискаль-



ных обязанностей или их ненадлежащего исполнения. К финансовым санкциям относятся начисление пеней и взыскание денежных средств со счетов плательщика в банке (беспорное взыскание). Пени начисляются таможенным органом при неуплате таможенных пошлин, налогов в установленный срок за каждый календарный день просрочки уплаты. Требование об уплате пеней выносится одновременно с письменным извещением нарушителя о сумме неисполненных фискальных обязанностей. Пени подлежат уплате независимо от применения к нарушителю иных публичных санкций.

Решение о беспорном взыскании принимается таможенным органом в случае неисполнения нарушителем фискальных обязанностей, определенных извещением таможенного органа об их исполнении. Беспорное взыскание производится с банковских счетов нарушителя, инкассовое поручение (распоряжение) таможенного органа на списание со счетов нарушителя и перечисление на счет таможенного органа необходимых денежных средств должно быть исполнено банком и иной кредитной организацией в течение одного операционного дня, следующем за днем получения такого решения. Нарушение банком сроков исполнения указанного поручения таможенного органа квалифицируется по ст. 15.8 КоАП и влечет за собой взимание административного штрафа с виновных должностных лиц банка, корпоративная ответственность банка-нарушителя в указанных случаях установлена п. 1 ст. 135 НК. При истолковании ст. 135 НК следует иметь в виду, что таможенные органы в указанных случаях наделены полномочиями налоговых органов (см. п. 1 ст. 34 НК).

К имущественным санкциям относится обращение взыскания на товары, в отношении которых таможенные пошлины и налоги не уплачены, а также на имущество, заложенное в качестве способа обеспечения фискальных обязанностей. Таможенные органы вправе обращать взыскание, как правило, на движимое имущество, а в случаях, если предметом залога является недвижимость также и на недвижимое имущество. В отличие от рассмотренных выше санкций, исчисляемых в денежном эквиваленте, имущественные санкции назначаются в отношении материализованной вещи, обладающей коммерческими свойствами (т.е. товара).

Рассмотренные выше имущественные отношения, обусловлены правонарушением и регламентируются административным законодательством, предписания ГК в данном слу-



чае не применяются. Правовой предпосылкой их возникновения является индивидуальный правовой акт таможенного органа, устанавливающий фискальные обязанности нарушителя. Исполнение наказания, установленного финансовой или имущественной санкцией, может быть добровольным или принудительным, однако, во всяком случае, это приводит к ограничению имущественных правомочий (при обращении взыскания на часть денежных средств банковского счета нарушителя) или к их полному прекращению (например, при обращении взыскания на заложенное имущество).

Рассмотренные выше санкции применяются к нарушителям независимо от их привлечения к административной ответственности, установленной КоАП.

Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов включает в себя рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 3 ст. 16.1, ст. 16.2—16.23 КоАП, применение мер административного пресечения и осуществление иных процессуальных действий.

К административным наказаниям за нарушения таможенных правил (гл. 16 КоАП) относятся главным образом имущественные санкции в виде административного штрафа, исчисляемого в фиксированной денежной сумме, а также на основе иных критериев, крайне редко используемых применительно к другим административным правонарушениям.

Должностные лица таможенных органов составляют протоколы по делам о вышеуказанных правонарушениях и рассматривают их, однако в постановление о назначении административного штрафа может быть вынесено только судьей.

К административным наказаниям за нарушение таможенных правил относятся не только предупреждение или административный штраф, в этих случаях достаточно часто применяется имущественная санкция в виде конфискации (см. ч. 1—3 ст. 16.1, ч. 2 ст. 16.3, ст. 16.7, ч. 1 ст. 16.9, ч. 1 ст. 16.18, ч. 1—3 ст. 16.19, ч. 1 ст. 16.20 КоАП).

Санкция в виде конфискации назначается судьей, при этом анализируются документы, подготовленные сотрудниками таможенных органов и приобщенные к делу об административном правонарушении — протоколы, письменные пояснения подозреваемых лиц, заключение экспертов и др.

В редких случаях может быть конфискована недвижимость — специальные недвижимые имущественные объекты



(летательные аппараты и суда внутреннего водного плавания), в отношении которых нарушены требования и ограничения, установленные таможенным и иным публичным законодательством, например импорт или экспорт указанной недвижимости с нарушением законодательства об экспортном контроле и иных требований, установленных законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. К таким нарушениям относятся несоблюдение методов нетарифного регулирования, установленных Президентом РФ, Правительством РФ или Министерством промышленности и торговли РФ (Минпромторгом России), например нарушение порядка публичного санкционирования, экспорта или импорта товаров лицом, не наделенным статусом лицензиата, либо лицензиатом, не уполномоченным Минпромторгом России на осуществление внешнеторговой сделки.

Указанные сделки, совершенные юридическим лицом — субъектом внешнеторговой деятельности, являются ничтожными и не влекут за собой правовых последствий, установленных гражданским договором, а соответствующие товары, ввезенные на таможенную территорию или вывезенные с нее, подлежат конфискации как предметы административного правонарушения (см. ч. 2 ст. 16.3 КоАП). В этих случаях лицензиат нарушает исключительное право на экспорт или импорт товара, установленное лицензией Минпромторга России, т.е. нарушитель не вправе совершать внешнеторговую сделку, поскольку этими полномочиями наделен другой лицензиат.

Меры публичной регламентации в сфере внешней торговли, устанавливающие запреты и ограничения на осуществление экспортно-импортных сделок (в том числе сделок по экспорту или импорту летательных аппаратов и морских судов), могут быть введены указами Президента РФ в тех случаях, когда это необходимо для участия Российской Федерации в международных санкциях, Правительство РФ может вводить ограничения по преимуществу в отношении продовольственных товаров, в исключительных случаях, в целях обеспечения финансовой устойчивости, укрепления курса рубля, а также в целях противодействия дискриминационным мерам иностранных государств. Правительство РФ может вводить также ограничения экспортно-импортных операций с другими товарами.

Таким образом, конфискация специальных объектов недвижимости — предметов административного правонару-



шения, предусмотренных ч. 2 ст. 16.3 КоАП, может быть применена только в исключительных случаях, когда указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ введены ограничения или запреты на осуществление внешнеторговых сделок с такими объектами. В отличие от рассмотренных случаев, конфискация морских судов и летательных аппаратов за нарушение правил природопользования не относится к исключительным публичным санкциям (см. ч. 1—3 ст. 8.17, ч. 1—2 ст. 8.18, ст. 8.19, 8.20 КоАП).

Конфискация за нарушение таможенных правил применяется наряду с административным штрафом либо в качестве самостоятельной санкции, при этом КоАП не предусмотрены другие административные наказания, устанавливающие прямые или косвенные имущественные ограничения, кроме штрафа и конфискации, такие ограничения могут быть обусловлены применением сотрудником таможенного органа к лицу, подозреваемому в совершении правонарушения, мер административного пресечения в виде изъятия вещей и документов и ареста имущества (см. ст. 27.10, 27.14 КоАП) и в этом случае устанавливаются непосредственные ограничения имущественных правомочий распоряжения и пользования подозреваемым лицом имуществом, в отношении которого применены такие меры. Релятивные ограничения имущественных прав являются следствием назначения мер пресечения, применение которых несовместимо с коммерческой деятельностью подозреваемого лица в течение срока применения такой меры (например, административного задержания физического лица или осмотра служебных помещений юридического лица).

Ограничения имущественных правомочий могут быть обусловлены не только рассмотренными выше процессуальными действиями, предусмотренными КоАП. Должностные лица таможенных органов применяют такие ограничения в целях таможенного контроля в случаях:

- приостановления выпуска товаров в свободное обращение. Данная мера применяется в целях защиты интересов правообладателя и по его письменному обращению в таможенный орган, который и принимает решение о приостановлении выпуска товаров, являющихся, по мнению правообладателя, контрафактными, либо об отказе в применении такой меры (см. п. 1, 5 ст. 394, п. 1 ст. 397 ТК);



- распоряжения таможенным органом товарами, срок хранения которых истек, или товарами и транспортными средствами, являющимися вещественными доказательствами по делам об административных правонарушениях (соответственно ст. 429, п. 1, 3 ст. 430 ТК);
- распоряжения таможенным органом товарами и транспортными средствами, подлежащими конфискации. Таможенный орган осуществляет публичные процедуры, предшествующие передаче указанных товаров Федеральному агентству по управлению государственным имуществом (Росимущество), который вправе реализовать это имущество, к таким процедурам относятся уведомление законного владельца имущества о предстоящей передаче товаров и транспортных средств Росимуществу. Таким образом, таможенный орган обеспечивает действия, обусловленные исполнением постановления судьи о конфискации, и передает в этих целях имущество в ведение Росимущества (см. п. 3 ст. 430, п. 2 ст. 431 ТК);
- остановки транспортных средств, перевозящих товары, находящиеся под таможенным контролем, в целях проверки товаров и документов на них (п. 1 ст. 410 ТК). В данном случае таможенные органы в целях таможенного оформления и таможенного контроля распоряжаются имуществом, находящимся на законных основаниях у добросовестного лица. Принудительное перемещение транспортного средства в других случаях производится только при возбуждении дела об административном правонарушении (см. п. 2 ст. 410 ТК), при этом таможенный орган распоряжается имуществом лица, подозреваемого в совершении указанного правонарушения.

12.3. Пограничный режим

Пограничный режим представляет собой систему мер превентивной властной деятельности, осуществляемых пограничными органами ФСБ России в целях предотвращения и пресечения правонарушений на Государственной границе РФ, и иными правоохранительными органами — в пределах пограничной зоны, и в пунктах пропуска через Государственную границу.

Пограничный режим предусматривает особый правовой режим передвижения граждан и их имущества через



Государственную границу и их пребывания в пограничной зоне. В целях обеспечения пограничного режима установлены ограничения публичных и экономических прав субъектов предпринимательства и иных лиц. К публичным ограничениям относятся дополнительные обязанности лиц, пересекающих Государственную границу или находящихся в пограничной зоне, обусловленные проведением таможенного, иммиграционного, транспортного, пограничного и иного государственного контроля.

Контрольные мероприятия включают в себя проверку документов, проведение личного досмотра, досмотра транспортных средств и имущества, перемещаемых через Государственную границу. При проведении контроля в указанных случаях ограничиваются права граждан на личную неприкосновенность, а применительно к досмотру также и право на свободу передвижения (см. соответственно ч. 1 ст. 22, ч. 2 ст. 27 Конституции РФ). Установление запретов на въезд в Российскую Федерацию или выезд за ее пределы означает приостановление права лиц на свободу передвижения либо его бессрочное прекращение. В пределах пограничной зоны (т.е. в пределах пятикилометровой полосы местности от Государственной границы) ограничивается право граждан на проведение общественно-политических и культурных мероприятий, легитимное проведение таких мероприятий допускается на основании разрешения пограничных органов, которым устанавливаются место их проведения, количество участников и лица, ответственные за их проведение. Пограничные органы вправе регламентировать проведение митингов, демонстраций и других публичных мероприятий, проводимых в пограничной зоне (например, устанавливать фиксированное количество их участников, сокращать перечень таких лиц, поданных в заявке, на проведение мероприятия, устанавливать особые сроки его проведения) либо запрещать их проведение.

Ограничения рассмотренных выше публичных прав устанавливаются в отношении отдельного физического лица, группы лиц, либо такие ограничения определяют форму осуществления публичных прав юридическим лицом (например, общественным объединением, в том числе политической партией), заявившем пограничному органу о своем намерении провести митинг, шествие, иное политическое или культурное мероприятие.



В целях осуществления пограничного режима устанавливаются не только рассмотренные выше ограничения публичных прав. Пограничные органы санкционируют деятельность субъектов предпринимательства, расположенных в пределах пограничной зоны, выдавая разрешения на осуществление хозяйственной промысловой и иной коммерческой деятельности, либо запрещая ее проведение. Имущественные обременения могут быть установлены в отношении маломерных судов, например, при определении пограничным органом фиксированного срока пользования судном и при дополнительных учетных обязанностях их владельцев. Пограничные органы выдают разрешения на промысловую, изыскательскую и иную деятельность, осуществляемую в пределах российской части пограничных рек, озер и иных водоемов.

Пограничные органы осуществляют властные полномочия при применении мер административного пресечения, установленных Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» и КоАП, в соответствии с указанными законами пограничные органы осуществляют различные принудительные действия.

Меры административного пресечения применяются к добросовестным гражданам в целях обеспечения контроля за соблюдением ими правил пограничного режима, такие меры применяются также к лицам, подозреваемым в нарушении указанных правил, и к нарушителям.

Мера пресечения в виде ограничения передвижения граждан устанавливается пограничными органами при проведении поиска нарушителей Государственной границы, а также в случаях воспрепятствования ее незаконным массовым пересечениям. Эта мера применяется внутренними войсками МВД России совместно с пограничными органами. Административное задержание физических лиц и их доставление в места расположения подразделений пограничных органов применяется к лицам, подозреваемым в нарушении пограничного режима. При административном задержании отечественного или иностранного судна оно конвоируется в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств правонарушения. Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 определены различные сроки административного задержания. Унифицированный срок административного задержания установлен ч. 2 ст. 27.5 КоАП и не должен превышать 48 часов.



Предельный срок административного задержания, определенный указанным Законом по общему правилу не должен превышать 72 часов, с сообщением об этом письменно прокурору в течение 24 часов с момента задержания. При отсутствии у лица, подозреваемого в совершении правонарушения, документов, удостоверяющих личность, он может быть подвергнут административному задержанию на срок до 10 суток — с санкции прокурора.

При проведении административного задержания пограничные органы и органы ведомственного контроля проводят проверку документов, устный опрос и получают письменные пояснения граждан (см. п. 7 Положения о применении средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу РФ, утвержденного постановлением Правительства РФ от 2 февраля 2005 г. № 50). В тех случаях, если при проверке документов необходимо исследование их подлинности и достоверности указанных в них сведений, документы изымаются для проведения экспертизы. При проверке подлинности и достоверности документов может быть использована специальная информация, включая сведения, полученные при проведении негласных форм оперативно-розыскной деятельности, например, прослушивания телефонных переговоров, снятия информации с технических каналов связи или оперативного внедрения. Проверка документов производится на основе информации, имеющейся в распоряжении публичного органа или на основе сведений, полученных по его запросу от государственных и муниципальных органов или иных лиц. Запрос о предоставлении информации в указанных случаях подлежит неукоснительному исполнению, неисполнение этих требований (в том числе их ненадлежащее исполнение при несоблюдении сроков представления информации) квалифицируется по ст. 19.7 КоАП. Сведения, необходимые для уточнения информации, полученной при проверке документов, могут быть получены при проведении устного опроса лица или в форме письменных пояснений, отказ от представления таких сведений квалифицируется по ч. 1 ст. 19.4 КоАП. При возбуждении дела об указанных административных правонарушениях необходимо учитывать особенности истребования информации — по письменному запросу или на основе устного требования должностного лица органа публичного кон-



троля, неисполнение такого требования содержит квалифицирующие признаки ч. 1 ст. 19.4 КоАП.

Мера пресечения в виде личного досмотра проводится должностными лицами пограничных и таможенных органов в пределах пограничной зоны. Сотрудники органов, осуществляющих иммиграционный и санитарно-карантинный контроль, проводят личный досмотр в пунктах пропуска через Государственную границу. Проведение личного досмотра в целях обеспечения пограничного контроля существенно отличается от меры административного пресечения, предусмотренной ст. 27.7 КоАП, суть этих различий заключается в следующем:

- личный досмотр производится на основе различных процессуальных требований, его проведение в целях обеспечения пограничного контроля допускается только по письменному решению начальника органа публичного контроля или его заместителя; личный досмотр в соответствии с КоАП проводится по устному требованию должностного лица, уполномоченного на применение этой меры административного пресечения в соответствии с ч. 1 ст. 27.2, ч. 1 ст. 27.3 КоАП;
- личный досмотр представляет собой исключительный метод пограничного контроля и его применение допускается только в отношении лиц, о которых имеются сведения об их намерении скрыть товары (предметы), незаконно перемещаемые через Государственную границу. Личный досмотр в соответствии с КоАП представляет собой единое процессуальное действие, осуществляемое при доставлении и административном задержании и применяемое к лицу, подозреваемому в совершении проступка, в качестве унифицированной процедуры. Таким образом, КоАП не рассматривает личный досмотр в качестве исключительной меры принуждения;
- личный досмотр, проводимый в целях пограничного контроля, предусматривает обследование медицинским сотрудником тела гражданина, подозреваемого в совершении правонарушения. В соответствии с КоАП такие действия не проводятся;
- личный досмотр проводится сотрудником органа публичного контроля только в присутствии понятых, соответствующая мера административного пресечения,



предусмотренная КоАП, может быть проведена и без понятий.

Мера административного пресечения в виде изъятия вещей и документов может применяться по результатам личного досмотра и независимо от его проведения — в целях проведения пограничного контроля. В этом случае документы временно изымаются у добросовестных граждан для подтверждения достоверности указанных в них сведений, изъятию подлежат также недействительные документы. В отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.10 КоАП, изъятие вещей и документов, проводимое на территории пограничного режима, может быть осуществлено и в отсутствие понятий (см. подп. 8 ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1).

При осуществлении меры административного пресечения в виде отбора проб (образцов) предусматривается изъятие определенного количества грузов, товаров для последующего проведения экспертизы. Эта мера применяется по результатам проведения досмотра транспортных средств, грузов, товаров и представляет собой единую процессуальную форму контроля (см. абз. 2 п. 14 и п. 17 Положения о применении средств и методов контроля). Отбор проб (образцов) применяется в целях предотвращения или пресечения правонарушения и в этом случае ограничиваются имущественные права подозреваемого. Рассматриваемая мера административного пресечения может быть применена к имуществу добросовестного лица в превентивных правоохранительных целях, например, при проведении сотрудниками Роспотребнадзора плановых мероприятий ветеринарно-санитарного контроля.

Пограничные органы вправе производить арест имущества. Эта мера административного пресечения применяется в отношении товаров, грузов и транспортных средств только при наличии подозрений в их незаконном перемещении через Государственную границу. Собственник имущества или иное лицо, у которого оно находится, не вправе распоряжаться арестованным имуществом в течение всего срока осуществления процессуальных действий, подтверждающих или опровергающих наличие факта правонарушения. Арест товаров, грузов и транспортных средств допускается только в пределах приграничной территории при отсутствии на ней таможенных органов (см. подп. 9 ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1).



Реквизиция транспортных средств осуществляется должностными лицами пограничных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, например, при поиске лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Реквизиция может быть применена к транспортным средствам любых форм собственности, при этом такие средства временно изымаются у собственника или иного лица, у которого они находятся на законных основаниях, и используются в целях осуществления поисковых мероприятий или иных публичных потребностей. Реквизиция транспортных средств производится с соблюдением установленных процессуальных гарантий защиты имущественных прав, при этом вред, причиненный собственнику транспортных средств, возмещается по решению суда. Реквизитированные транспортные средства возвращаются их собственнику (владельцу) после прекращения действия обстоятельств, в связи с которыми была применена реквизиция, например, после проведения в приграничной территории оперативно-розыскных мероприятий.

Сопровождение транспортных средств, грузов и товаров осуществляется сотрудником контрольного органа от Государственной границы до пункта пропуска через нее в целях исключения несанкционированной посадки или высадки лиц и погрузки (выгрузки) грузов, товаров (см. п. 12 Положения о применении средств и методов контроля). Данная мера административного пресечения не применяется при осуществлении административно-процессуальной деятельности, предусмотренной КоАП.

В целях пограничного контроля проводится осмотр транспортных средств, грузов и товаров и их досмотр. При осуществлении процессуального действия в виде досмотра вскрываются упаковки грузов и товаров или грузовых помещений, контейнеров, снимаются соответствующие пломбы, печати, при этом может быть нарушена конструктивная целостность досматриваемых вещей. Досмотр транспортного средства в соответствии с КоАП не допускает причинение механического воздействия досматриваемым вещам и иного вреда.

При возбуждении дела об административном или ином правонарушении сотрудники пограничных органов вправе производить осмотр помещений и прилегающих к ним территорий. В отличие от аналогичной меры административного пресечения, установленной ст. 27.8 КоАП, осмотру под-



лежат не только помещения, используемые в служебных целях, но и жилые помещения. При этом присутствие понятых не является обязательной процессуальной мерой. Осмотр помещений (территорий) допускается при наличии рассмотренных выше чрезвычайных обстоятельств (при проведении оперативно-розыскных мероприятий и в других подобных случаях).

Меры административного пресечения в виде осмотра помещений и территорий, установленные ст. 375 ТК и ст. 27.8 КоАП, применяются в отношении объектов недвижимости, используемых в коммерческих целях и находящихся в собственности субъектов предпринимательства. В отличие от указанных мер в целях пограничного контроля проводится осмотр помещений и территорий пунктов пропуска через Государственную границу. В данном случае осмотр осуществляется в отношении недвижимости, используемой исключительно в публичных целях, и находящихся в федеральной собственности или в собственности субъектов РФ. Указанная мера применяется должностными лицами ФТС России, ФМС России, Роспотребнадзора и Ространснадзора, осуществляющими соответственно таможенный, иммиграционный, санитарно-карантинный и транспортный контроль, и предусматривает проведение проверок не только служебных, но и бытовых помещений, при этом лица, обнаруженные в пунктах пропуска, могут быть подвергнуты личному досмотру.

Таким образом, при проведении осмотра помещений и территорий должностные лица органов публичного контроля наделяются различными полномочиями. При этом сотрудники пограничных органов, органов ФТС России и ФМС России в соответствии с их полномочиями, установленными Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1, вправе проводить осмотр любых объектов недвижимости независимо от форм собственности.

Осмотр проводится в плановом порядке, при наличии сведений о противоправных действиях в пунктах пропуска проводятся внеплановые контрольные мероприятия.

Другие меры административного пресечения, например временный запрет деятельности (при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.38 (нарушение правил охраны рыбных запасов), применяются сотрудниками пограничных органов при осуществлении процессуальных действий, предусмотренных КоАП.



Меры административного пресечения применяются в целях обеспечения пограничного режима, и в этом случае должностные лица пограничных органов осуществляют властные действия, установленные Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1. При возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.11, 8.16—8.20, 8.33, 8.35, ч. 2 ст. 8.37, ст. 8.38, 18.1—18.7, 18.14, ч. 2 ст. 19.4 КоАП и при рассмотрении дел об указанных правонарушениях, должностные лица пограничных органов применяют только меру административного пресечения, установленную КоАП и осуществляют иные, процессуальные действия, в частности, принимают решение о проведении административного расследования. Сотрудники пограничных органов наделены обширными административно-юрисдикционными полномочиями, в частности, они вправе применять меры административного пресечения, предусмотренные ст. 27.2—27.3, 27.7—27.10, 27.14, 27.16 КоАП, в том числе административное задержание и временный запрет деятельности (см. п. 4, ч. 1 ст. 27.3, ст. 8.38, ч. 2 ст. 27.16).

Пограничный режим осуществляется должностными лицами пограничных органов ФСБ России во взаимодействии с военнослужащими войск противовоздушной обороны и военно-морского флота системы Минобороны России и внутренними войсками МВД России. В осуществлении пограничного режима участвуют должностные лица федеральных служб, к ведению которых отнесены:

- таможенный контроль (ФТС России);
- иммиграционный контроль (ФМС России);
- санитарно-карантинный контроль (Роспотребнадзор);
- ветеринарный и фитосанитарный контроль (Россельхознадзор);
- транспортный контроль, т.е. контроль за осуществлением международных автомобильных перевозок (Ространснадзор).

К нарушениям пограничного режима относится виновное неисполнение должностными лицами, гражданами, субъектами предпринимательства и публичными органами, организациями, учреждениями, обязанностей, установленных Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1. При квалификации таких правонарушений сотрудники пограничных и иных публичных органов, а также частноправовые лица привлекаются к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности.



Гражданско-правовая ответственность сотрудников пограничных и иных правоохранительных органов, а также сотрудников органов публичного контроля, обусловлена вредом (ущербом), причиненным их незаконными действиями (бездействием). К таким деяниям относятся применение мер административного пресечения (в том числе огнестрельного оружия и специальных средств) в тех случаях, когда их применение не соответствовало правовым предпосылкам, установленным ст. 35, 36 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1, в частности, когда противодействие противоправному деянию или задержание нарушителей может быть осуществлено другими средствами.

Причинение физического (телесного) вреда, имущественного ущерба, морального вреда может быть обусловлено не только вышеуказанными действиями, но и бездействием должностного лица, не принимающего меры по пресечению правонарушения, например, в случаях, когда по факту совершенного административного правонарушения не производятся соответствующие процессуальные действия — не составляется протокол, либо выносится определение об отказе в возбуждении дела. Иногда причинение ущерба (вреда) является следствием издания акта индивидуального применения — определения о проведении административного расследования, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении и иных правоприменительных актов, в этих случаях пострадавший оспаривает в суде правомерность принятия такого акта.

Имущественный ущерб, физический (телесный), моральный вред, причиненный физическому лицу, а также вред, причиненный деловой репутации юридического лица, возмещается за счет федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или местного бюджета в соответствии с правилами гражданского судопроизводства.

Субъектами административной ответственности за нарушение правил пограничного режима являются отечественные и зарубежные субъекты предпринимательства (применительно к правонарушениям, предусмотренным ч. 1, 2 ст. 8.17, ст. 8.20, ч. 3 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.2, ч. 2 ст. 18.3 КоАП), граждане, нарушающие правила пользования объектами животного мира и иные правила природопользования (см. ст. 7.11, 8.33, 8.35), а также должностные лица или юридические лица, не соблюдающие разрешительные правила или иные обязанно-



сти (см. ст. 8.16, ч. 3 ст. 8.17, ст. 8.19 КоАП). Субъекты предпринимательства при совершении указанных правонарушений привлекаются к административной ответственности в качестве должностных лиц, т.е. в отношении таких нарушителей всегда применяются более обременительные публичные санкции в сравнении с гражданами. Правила публичного санкционирования, за нарушение которых установлена административная ответственность, включают в себя лицензионные требования, а также требования, установленные разрешением на осуществление хозяйственной деятельности, выданным пограничным органом (см. ч. 1, 2 ст. 8.17, ч. 1 ст. 8.18 КоАП). При возбуждении должностным лицом пограничного органа дела об административном правонарушении могут быть применены рассмотренные выше меры административного пресечения, а также иные превентивные меры, в частности, меры физического воздействия, огнестрельное оружие и другие специальные средства (наручники, резиновые палки, устройства, блокирующие движение транспортного средства). В отличие от мер административного пресечения, применяемых к лицам, подозреваемым в совершении нарушения, указанные превентивные меры могут быть применены только к лицам, противоправные действия которых явно свидетельствуют о совершении правонарушения, например при преследовании нарушителей Государственной границы, в случае противодействия нападению нарушителя. Наручники и резиновые палки применяются к нарушителям, не исполняющим требования должностного лица, необходимые для возбуждения дела об административном или ином правонарушении. Сотрудник пограничного органа или военнослужащий вправе применить физическую силу и специальные средства только в целях пресечения уже совершенного деяния либо в целях противодействия готовящемуся правонарушению, во всяком случае указанные превентивные действия предотвращают или пресекают умышленные противоправные действия нарушителя. В этих целях может применяться также боевая техника пограничных органов, войск противовоздушной обороны и военно-морского флота Минобороны России. Военнослужащие внутренних войск вправе применять оружие и боевую технику в случае их непосредственного участия в поиске нарушителей Государственной границы, а также при обеспечении общественного порядка в приграничных районах при возникновении чрезвычайных



обстоятельств или введения режима чрезвычайного положения. Военнослужащие применяют оружие и боевую технику по решению командиров (начальников), а также независимо от такого решения в случае внезапного или вооруженного нападения и в иных чрезвычайных обстоятельствах. Оружие на поражение применяется к морским судам и летательным аппаратам в тех случаях, если пресечение правонарушения иными способами невозможно и только после соответствующих превентивных действий (передачи радиокоманд, визуальных сигналов или после предупредительных выстрелов).

Применение оружия на поражение не допускается к пассажирским судам или если в результате его применения могут пострадать другие суда, летательные аппараты или посторонние лица, находящиеся в районе пресечения правонарушения.

Уполномоченные должностные лица пограничных органов в срок, не превышающий одних суток, сообщают в МИД России о производстве предупредительных выстрелов и применения оружия против иностранных судов. Если применение оружия повлекло за собой ранение или гибель людей, соответствующие сведения незамедлительно передаются в органы прокуратуры.

Рассмотренные выше административные проступки квалифицируются по факту нарушения пограничного режима субъектами частного права, к публичным должностным лицам административные санкции применяются значительно реже, например, субъектом административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 8.16 КоАП может быть и капитан морского судна или судна внутреннего водного плавания, находящегося в государственной собственности.

Должностные лица государственных и муниципальных органов могут быть привлечены к административной ответственности вследствие неисполнения запроса пограничного органа о предоставлении информации (правонарушение квалифицируется по ст. 19.7 КоАП), а также в случае непринятия мер по представлению пограничного органа об устранении причин и условий административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП). Должностные лица органов ветеринарного и транспортного контроля возбуждают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 19.5 КоАП (невыполнение в установленный срок законного предписания органа государственного контроля). Административно-юрисдикционная деятельность осуществляется всеми орга-



нами исполнительной власти, участвующими в обеспечении пограничного режима. Таким образом, к субъектам рассматриваемых административных правонарушений относятся по преимуществу частноправовые физические, юридические лица, квалификация административных правонарушений, совершенных сотрудниками пограничных органов, возможна лишь в исключительных случаях, в частности, в случае самоуправства (см. ст. 19.1 КоАП). В данном случае на должностных лиц пограничных органов не распространяется иммунитет от административной ответственности, и они несут ответственность на общих основаниях (см. ст. 2.5 КоАП).

Должностные лица пограничных органов и органов публичного контроля за нарушение ими прав или неисполнение ими обязанностей, обусловленных обеспечением пограничного режима, привлекаются к дисциплинарной ответственности за совершенные ими дисциплинарные проступки независимо от применения к ним мер административной ответственности (т.е. при совершении правонарушения к ним могут быть применены и административные наказания и дисциплинарные санкции).

В качестве преступных деяний квалифицируются нарушения пограничного режима в случаях, установленных ч. 1—4 ст. 188 (контрабанда), ч. 1—2 ст. 322 (незаконное пересечение Государственной границы РФ), ч. 1—2 ст. 322.1 УК (организация незаконной миграции), осуществление хозяйственной деятельности на Государственной границе может содержать признаки экологического преступления в случаях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 253 УК. Административная ответственность не коррелируется с мерами уголовного принуждения, противоправные действия нарушителя квалифицируются в качестве проступка или преступления. Процессуальные действия, установленные КоАП, прекращаются, если по факту правонарушения возбуждено уголовное дело (см. п. 7 ст. 24.5 КоАП).

12.4. Правовой режим чрезвычайного положения

Чрезвычайное положение означает введение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особого правового режима деятельности органов государственной власти, муниципальных органов, организаций частного



и публичного права, их должностных лиц, общественных объединений, допускающего установленные Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных физических лиц, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

При введении особого правового режима чрезвычайного положения могут быть приостановлены полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ, а в некоторых случаях также и его законодательного (представительного) органа, вплоть до полного прекращения деятельности, однако при этом не допускается ограничение полномочий территориальных органов федеральных министерств, ведомств.

Меры административного принуждения, примененные в условиях чрезвычайного положения, включают административные санкции к нарушителям данного правового режима и меры административного пресечения, применение которых сопряжено с необходимостью защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Меры административного пресечения, в отличие от административных санкций, применяются также и к лицам, соблюдающим правовой режим чрезвычайного положения.

Временное изъятие имущества как мера административного пресечения предусматривает приостановление права собственности изъятого имущества либо ограничение отдельных правомочий — владения, пользования, распоряжения. Данная мера, как правило, применяется в отношении движимого имущества: у граждан могут быть изъяты оружие и боеприпасы, ядовитые вещества, а у организаций, наряду с указанным имуществом, — также боевая и учебная военная техника. При необходимости обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ у граждан могут быть временно изъяты также транспортные средства. Временному изъятию подлежат материальные и культурные ценности в случае эвакуации данного имущества при наличии обстоятельств, предусмотренных п. «к» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ.

Данный Закон не всегда детализирует сущностные особенности временно изъятой вещи. По смыслу п. «в» ст. 13 «мобилизация ресурсов организаций» может быть истолкована и как мера административного пресечения, предусматривающая временное изъятие имущества.



Временное изъятие имущества не предполагает прекращения права собственности изъятной вещи в случае ее реквизиции — хотя данная мера административного принуждения прямо не предусмотрена Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, применение реквизиции в условиях чрезвычайного положения допускается по основаниям, определенным п. 1 ст. 242 ГК.

Административный досмотр может быть применен как к добросовестным гражданам, так и к нарушителям режима чрезвычайного положения. Административный досмотр «вещей, жилища и транспортных средств граждан» предусмотрен п. «в» ст. 12 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ только в случае насильственных противоправных действий, т.е. при наличии обстоятельств, указанных в п. «а» ст. 3 данного Закона.

Административный досмотр лиц, находящихся при них вещей и транспортных средств предусмотрен при нарушении правил комендантского часа — в указанных случаях досмотр предшествует применению иных принудительных действий, например, административного ареста, либо осуществляется независимо от них.

Административный арест представляет собой санкцию, применяемую к нарушителям правил комендантского часа, при пресечении насильственных противоправных действий, указанных в п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. По смыслу п. «а», «в» ст. 12, п. 1 ст. 31 и п. 2 ст. 33 данного Закона применению данной меры всегда предшествует доставление лица или его административное задержание при несоблюдении правил комендантского часа или при иных нарушениях режима чрезвычайного положения. Срок административного задержания лиц, нарушивших правила комендантского часа, обусловлен истечением срока комендантского часа; граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, задерживаются до выяснения их личности, но не более чем на трое суток, по решению начальника ОВД или его заместителя. В отличие от административного ареста задержанию могут быть подвергнуты не только нарушители, но и добросовестные граждане. Административное задержание относится к превентивным действиям, предупреждающим причинение имущественного ущерба или телесного (физического)



вреда, обусловленного чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, в том числе эпидемиями и эпизоотиями. В указанных случаях задержание представляет собой меру административного пресечения, предшествующую выдворению граждан за пределы территории, на которой введен карантин.

Административное выдворение применяется в отношении лиц, не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение. Административное выдворение, применяемое в качестве вынужденной превентивной меры в отношении лиц, временно отселяемых с территории стихийных и иных бедствий, всегда сопряжено с правоохранительными действиями — предоставлением эвакуируемым (отселяемым) лицам стационарных или временных жилых помещений, оказанием содействия в их трудоустройстве, возмещением причиненного материального ущерба. В указанных случаях на лиц, подлежащих административному выдворению, распространяется статус лиц, пострадавших в результате превентивных правоохранительных действий, с предоставлением им соответствующих мер имущественной и социальной поддержки.

Указанные меры административного принуждения применяются в соответствии с Законом о чрезвычайном положении и представляют собой самостоятельные процессуальные действия государственных органов и их должностных лиц по обеспечению правового режима чрезвычайного положения — порядок производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренный КоАП, в указанных случаях не применяется.

12.5. Властное принуждение в условиях проведения контртеррористической операции

Контртеррористическая операция включает в себя комплекс мероприятий по пресечению террористического акта и минимизации его последствий (см. п. 5 ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»). В условиях контртеррористической операции применяются боевая техника, оружие и специальные средства, при ее проведении наряду со спецподразделениями ФСБ России могут быть привлечены Вооруженные Силы РФ, подразделе-



ния внутренних войск, войск гражданской обороны, а также людские и материальные ресурсы органов исполнительной власти и иных публичных органов.

Проведение контртеррористической операции сопряжено с мерами публичного принуждения, применяемыми к лицам, подозреваемым в террористической деятельности, а также к добросовестным гражданам и организациям. Принудительные действия осуществляются только в пределах территории, на которой введен правовой режим, с учетом установленных временных параметров проведения режимных мероприятий (см. ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ). Меры публичного принуждения применяются к сотрудникам государственных (муниципальных) органов, а также к субъектам частноправовой деятельности.

К мерам публичного принуждения, ограничивающим имущественные интересы лица, относятся реквизиция, имущественные запреты на осуществление экономической деятельности и иные меры, устанавливающие непосредственные или релятивные обременения имущественных прав физических лиц и организаций.

Реквизиция применяется в отношении транспортных средств, необходимых для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, а также в целях минимизации его последствий. Реквизиция транспортных средств разрешается для доставления лиц в медицинские учреждения, а также в иных целях, обусловленных осуществлением рассматриваемого правового режима (см. п. 5 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ). Реквизиции могут быть подвергнуты любые транспортные средства, в том числе воздушные и морские суда, подлежащие государственной регистрации и относимые к объектам недвижимости, за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций. Имущественный вред, причиненный реквизируемому транспортному средству, подлежит возмещению, а его владельцу компенсируются расходы, связанные с использованием транспортного средства¹.

¹ О возмещении расходов, обусловленных использованием реквизируемого транспортного средства, а также о возмещении причиненного ему вреда см. соответственно п. 5 ч. 3 ст. 11, части 1, 2 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.



В целях осуществления правового режима контртеррористической операции могут быть установлены запреты или ограничения в сфере экономической деятельности, предусматривающие приостановление функционирования производственных объектов, введение запретов на оказание транспортных услуг, услуг связи, установление ограничений или запретов розничной или оптовой торговли, перевозочной деятельности¹. Установление таких запретов или ограничений влечет за собой обременение прав субъектов предпринимательства в сфере экономической деятельности, установленных ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 34 Конституции РФ (легитимное ограничение таких прав федеральным законом предусмотрено ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). При введении рассматриваемого правового режима допускаются не только временное ограничение имущественного правомочия (например, права распоряжения реквизируемым транспортным средством), но и бессрочное прекращение права собственности. Подобные негативные последствия наступают в случае уничтожения воздушного или морского судна в целях пресечения террористического акта (см. соответственно ч. 2, 3 ст. 7, ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ).

Применение мер властного принуждения влечет за собой установление релятивных имущественных ограничений, в этих случаях властная деятельность негативно сказывается на имущественном статусе добросовестного лица, такие последствия наступают при отселении граждан с территории особого правового режима, в случае проведения ветеринарных и других карантинных мероприятий.

В условиях правового режима контртеррористической операции ограничиваются и личные неимущественные права физических лиц, например, конституционные права граждан на личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни (см. ч. 1 ст. 22, ч. 1, 2 ст. 23 Конституции РФ) обременяются в случаях применения мер пресечения в виде доставления гражданина в правоохранительные органы для установ-

¹ Об ограничениях в сфере перевозочной деятельности см. п. 3, 10 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, о приостановлении деятельности производственных объектов, а также об установлении временных запретов на оказание услуг связи см. соответственно п. 6 и 7 ч. 3 ст. 11 указанного Закона, об ограничении или запрещении торговой деятельности см. п. 13 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.



ления личности, при проведении личного досмотра, досмотра транспортных средств, при установлении контроля за информацией, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем, перлюстрации почтовых отправлений. Меры пресечения в виде доставления, личного досмотра и досмотра транспортных средств установлены соответственно п. 1, 12 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.

Установление вышеуказанных властных действий регламентируется индивидуальными правовыми актами, принимаемыми руководителем контртеррористической операции (см. п. 7 ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ), К лицам, подозреваемым в нарушении правового режима, могут быть применены меры административного пресечения в виде административного задержания, изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении личного досмотра (см. п. 1 ч. 1 ст. 27.3, ч. 1, 2 ст. 27.10 КоАП). Меры пресечения, установленные КоАП, применяются независимо от осуществления рассмотренных выше властных действий, проводимых в соответствии с Законом о противодействии терроризму.

Нарушение правового режима контртеррористической операции квалифицируется по ст. 20.27 КоАП. В качестве этого деяния рассматриваются неисполнение индивидуальных правовых актов, принятых руководителем контртеррористической операции, в том числе в случаях несанкционированного проникновения в зону ее проведения.

12.6. Правовой режим военного положения

Административный режим военного положения вводится на территории РФ или в ее отдельных местностях Президентом РФ в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» различает акт агрессии, под которым понимается непосредственное применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации, от эвентуальной агрессии, когда вооруженная сила не применяется, но своими действиями иностранное государство создает необходимые организационно-правовые предпосылки



для ее применения, например, объявление мобилизации, проведение скрытой мобилизации под видом учебных сборов военнообязанных, передислокация иностранных вооруженных сил из мест их постоянного расквартирования к границам РФ и иные действия иностранного государства, свидетельствующие о его враждебных намерениях.

Ограничения правомочий лиц в условиях военного положения различаются в зависимости от территориальной сферы действия данного административного режима.

К мерам административного принуждения, ограничивающим личную неприкосновенность граждан, относятся личный досмотр, задержание, административное выдворение, а также интернирование (изоляция) граждан иностранного государства, воюющего с Россией. Указанные меры могут быть применены только на территории, на которой введено военное положение, а интернирование, кроме того, — только в случае агрессии против России.

К мерам административного принуждения, ограничивающим имущественные права лица, относятся возмездное изъятие имущества, необходимого для нужд обороны. К движимому имуществу, подлежащему конфискации, относятся: оружие, боеприпасы, взрывчатые и ядовитые вещества, а у организаций, помимо указанного имущества, — также боевая и учебная военная техника и радиоактивные вещества.

В отношении граждан устанавливается трудовая обязанность, а применительно к организациям могут быть введены меры, предусматривающие принудительное размещение государственного оборонного заказа, перепрофилирование их деятельности, иные меры, необходимые для обеспечения общегосударственных потребностей. Особенность данных принудительных мер в экстерриториальности их применения: указанные ограничения обусловлены введением административного режима. Таким образом, они могут быть применены и на территории, на которой военное положение не введено.

К мерам административного принуждения, ограничивающим политическую активность граждан, относится приостановление деятельности российских общественных объединений, прекращение деятельности в Российской Федерации иностранных и международных организаций, создание органов военной цензуры, осуществляющих контроль за распространением сообщений средств массовой информации.



В условиях военного положения Президент РФ вносит изменения в статус органов исполнительной власти, перераспределяет их полномочия и устанавливает федеральные министерства и ведомства, подчиненные Президенту РФ, руководство которыми до введения военного положения было отнесено к ведению Правительства РФ.

На территории, на которой ведутся военные действия и введено военное положение, осуществление данного административного режима может быть возложено Президентом РФ на органы военного управления.

В условиях военного положения усиливается централизация государственной власти: при этом к Президенту РФ переходят полномочия Правительства РФ по руководству федеральными органами исполнительной власти, в сферах промышленности, социального строительства, культуры, изменяется компетенция федеральных органов законодательной и исполнительной власти и соответствующих органов субъектов РФ за счет передачи их полномочий Президенту РФ и органам военного управления. Одновременно с введением военного положения Президенту РФ как Верховному главнокомандующему Вооруженными Силами РФ подчиняются также ведомственные воинские формирования. Таким образом, введение военного положения влечет за собой установление дополнительных обязанностей граждан и организаций (ограничение их прав), а также вносит коррективы в структуру и полномочия органов государственной власти.

12.7. Правовой режим закрытых административно-территориальных образований

Особый публичный статус распространяется на отдельные административно-территориальные единицы — закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), границы которых устанавливаются Президентом РФ. В отличие от таможенных, пограничных зон и иных территорий, на которых установлен особый правовой режим, статус ЗАТО распространяется на территории, в пределах которых расположены специальные промышленные объекты — предприятия оборонной отрасли, предприятия по утилизации радиоактивных материалов и др. Статус ЗАТО устанавливается в отношении таких



предприятий и распространяется на прилегающие к ним муниципальные территории. На территории ЗАТО вводится особый режим безопасности, в соответствии с которым устанавливаются публичные и цивилистические ограничения прав государственных, муниципальных органов и учреждений, а также субъектов предпринимательства (см. п. 1 ст. 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»). Органы государственной исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, осуществляют свою властную деятельность на территории ЗАТО с учетом публичных ограничений их полномочий. В сфере правовой регламентации указанные государственные (муниципальные) органы вправе принимать нормативные акты в соответствии с базовым законом, предусматривающим установление Правительством РФ в отношении конкретного ЗАТО особого режима безопасности на контролируемых и запретных зонах, в пределах которых вводятся ограничения передвижения транспортных средств и физических лиц.

Особый правовой режим ЗАТО обеспечивается также посредством введения цивилистических ограничений деятельности субъектов предпринимательства и некоммерческих организаций, в том числе ограничений в сфере землепользования. Владение, пользование и распоряжение землями на территории ЗАТО осуществляется исключительно в общегосударственных целях, публичные потребности обеспечения особого режима доминируют над частноправовыми интересами. Предоставление гражданам земельных участков для удовлетворения собственных нужд (например, для целей сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства) осуществляется исключительно за пределами данного образования (см. п. 5 ст. 6 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1). Сделки с иными объектами недвижимости, например договоры купли-продажи и аренды зданий, сооружений, вправе заключать только граждане, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и субъекты предпринимательства, зарегистрированные на этой территории. Таким образом, участниками таких сделок не могут быть иностранные лица, а также отечественные юридические и физические лица, утратившие производственную связь со специальными производственными объектами, расположенными в пределах закрытого образования. Участие таких лиц в сделках с недвижимостью допу-



скается в исключительных случаях по специальному разрешению муниципальных и иных публичных органов, действующих в пределах ЗАТО (ср. п. 1, 2 ст. 8 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1).

Коммерческие организации, созданные на территории ЗАТО, осуществляют свою деятельность исключительно в целях удовлетворения производственных и социальных потребностей проживающих здесь граждан с привлечением местных трудовых ресурсов. Целевая направленность коммерческой деятельности организаций является релятивным ограничением, в соответствии с которым на территории ЗАТО не создаются комплексные производственные предприятия, например, финансово-промышленные группы и торговые холдинги, предпринимательская деятельность которых рассчитана на привлечение экономических и трудовых ресурсов нескольких субъектов РФ.

Рассматриваемый правовой режим устанавливает особые требования в отношении общественно-политической деятельности: создание и деятельность на территории ЗАТО иностранных неправительственных организаций с иностранными инвестициями допускается только в исключительных случаях. На территории ЗАТО запрещается деятельность общественных объединений (в том числе религиозных и иных некоммерческих организаций), учредителями которых являются иностранные лица и организации.

Неисполнение должностными лицами публичных органов, субъектами предпринимательства и гражданами рассмотренных запретов и ограничений, квалифицируется по ст. 20.19 КоАП. К таким проступкам относятся: въезд граждан на территорию ЗАТО или выезд с этой территории без разрешения муниципального органа, проникновение граждан в пределы внутренних контролируемых или запретных зон, создаваемых по периметру специальных производственных объектов, ведения гражданами дачного и жилищного строительства в пределах территории ЗАТО.

К публичным субъектам рассматриваемого административного правонарушения относятся начальник (директор) специального объекта, расположенного на территории ЗАТО, а также должностные лица муниципальных органов, ответственные за осуществление рассмотренных выше разрешительных правил. Протокол о рассматриваемых административных правонарушениях составляется сотрудником милиции



либо должностным лицом подразделения воинской части или органа управления внутренних войск МВД России (см. п. 1, 78 ч. 2 ст. 28.3 КоАП). Протокол и другие материалы дела об указанном правонарушении передаются на рассмотрение мировому судье (ср. ч. 1, 3 ст. 23.1 КоАП). При назначении административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда (т.е. в минимальном размере, установленном санкцией ст. 20.19 КоАП) протокол об административном правонарушении не составляется, сотрудник милиции или внутренних войск в этом случае взымает штраф на месте совершения проступка. При оспаривании подозреваемым лицом факта совершения правонарушения, либо при назначении административного штрафа в размере, превышающем один минимальный размер оплаты труда, осуществляются вышеуказанные процессуальные действия, предусматривающие судебную процедуру рассмотрения дела об административном правонарушении (ср. ч. 1, 2 ст. 28.6 КоАП).

Сотрудники милиции или МВД России вправе применять меры административного пресечения в виде доставления, административного задержания (см. п. 3 ч. 1 ст. 27.2, п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП), личного досмотра, осмотра помещений и территорий, досмотра транспортного средства и изъятия вещей и документов, обнаруженных при проведении осмотра или досмотра.

В осуществлении правовой регламентации режима ЗАТО участвуют также федеральные министерства, ведомства, в подчинении которых находятся специальные производственные объекты, расположенные в пределах данного образования, муниципальные органы, а также МВД России, ФСБ России и Минобороны России, в компетенцию которых входят общие проблемы обеспечения государственной и общественной безопасности на территории ЗАТО. К ведению этих публичных органов и их должностных лиц отнесена правоприменительная деятельность, обеспечивающая правовой режим ЗАТО, например, выдача разрешений, пропусков, разработка других актов индивидуального применения (инструкций, определяющих пропускной режим на территории ЗАТО и в пределах территории специального производственного объекта). К публичным должностным лицам, ответственным за обеспечение правового режима ЗАТО, относятся директор специального производственного объекта, а также глава муниципального образо-



вания и руководители исполнительных органов местного самоуправления. Участие муниципальных должностных лиц в процессе публичного санкционирования обусловлено правовым положением ЗАТО — особого муниципального образования.

Должностные лица милиции и внутренних войск МВД России принимают правоприменительные акты при осуществлении административно-юрисдикционных полномочий, например, при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.19 КоАП.

12.8. Правовой режим особых экономических зон

Административный режим особых экономических зон (далее — ОЭЗ) предусматривает ограничения только в сфере предпринимательской деятельности, в этом его основное отличие от пограничного режима, административных режимов военного и чрезвычайного положения, устанавливающих также ограничения полномочий публичных органов. Полномочия субъектов предпринимательства и публичных органов определяются применительно к соответствующему виду особой экономической зоны — промышленно-производственному и технико-внедренческому. О статусе резидентов промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон см. ст. 9—11 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Соглашение о создании особой экономической зоны заключается между Правительством РФ и соответствующим публичным органом на территории которого создается ОЭЗ — им может быть высший орган исполнительной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительный муниципальный орган. Соглашением предусматривается делегирование Минэкономразвития России полномочий по управлению и распоряжению объектами недвижимости (в том числе — земельными участками), находящимися на ее территории¹. Таким образом, Минэкономразвития России не является стороной

¹ Делегирование Минэкономразвития России государственных (муниципальных) полномочий предусмотрено подп. 9, 10 п. 4 ст. 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.



соглашения о создании ОЭЗ, при этом участники соглашения обязуются наделить его соответствующими властными полномочиями.

В сфере публичного санкционирования Минэкономразвития России осуществляет регистрацию субъектов предпринимательства в качестве резидентов особой экономической зоны и выдает разрешения на строительство, а также осуществляет иные разрешительные полномочия, например, санкционирует въезд иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности.

Минэкономразвития России осуществляет контроль за предпринимательской деятельностью резидентов ОЭЗ и обеспечивает проведение контроля иными публичными органами. В сфере управления публичным имуществом Минэкономразвития России распоряжается соответствующими объектами недвижимости, расположенными на территории особой экономической зоны. В соответствии со своим статусом Минэкономразвития России наделено также полномочиями в сфере публичной контрактации, а также по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам, включая субъектов предпринимательства. Таким образом, Минэкономразвития России является органом особой публичной компетенции и наделено эксклюзивными контрольными полномочиями, осуществляемыми, как правило, федеральными службами.

Резидентом особой экономической зоны (далее — резидент) является субъект предпринимательства, зарегистрированный на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключивший с Минэкономразвития России соответствующее соглашение, коммерческая организация или индивидуальный предприниматель наделяются полномочиями резидента в момент подписания соглашения.

Административно-правовой статус резидента представляет собой совокупность его обязательств в сферах коммерческой и публичной деятельности, установленных соглашением. Коммерческие полномочия резидента включают в себя его права и обязанности в сфере предпринимательства, права резидента в сфере экономической деятельности всегда ограничены бременем исполнения обязательств, обусловленных его участием в осуществлении режима особой экономической зоны. Резидент вправе вести только виды коммерческой деятельности, установленные соглашением, например, рези-



дент промышленно-производственной особой экономической зоны не вправе осуществлять добычу полезных ископаемых, металлургическое производство, производство и переработку подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов), вести жилищное строительство.

Право резидента на осуществление экономической деятельности ограничено его публичными полномочиями — правами и обязанностями во взаимоотношениях с органами государственной власти и муниципальными органами. Резидент обязан обеспечить доступ органам государственного контроля на свои объекты недвижимости, предоставить им надлежащую информацию, исполнить иные требования, обусловленные проведением контроля.

Резидент промышленно-производственной ОЭЗ обязан осуществлять инвестиционную деятельность в соответствии с соглашением, при этом часть капитальных вложений должна быть осуществлена на день предоставления заявки о заключении соглашения, а остальная часть — в сроки, установленные Законом об особых экономических зонах. Резидент принимает на себя другие имущественные обязанности, например, по использованию объектов публичной недвижимости (включая земельные участки) в соответствии с их целевым назначением, при этом он не вправе сдавать в субаренду арендуемые объекты недвижимости, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и передавать свои права и обязанности другим лицам. Таким образом, осуществление резидентом экономической деятельности всегда обременено его публичными имущественными обязательствами.

Статус резидента может быть прекращен:

- по общим основаниям;
- по факту правонарушения;
- в связи с публичными потребностями.

Утрата статуса резидента по общим основаниям обусловлена истечением срока соглашения о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности, либо соглашением сторон.

На территории особой экономической зоны устанавливаются унифицированный (общий) и особый правовой режимы контрольной деятельности. Права и обязанности Минэкономразвития России и лицензирующих органов при проведении публичного контроля регламентируются ст. 11 Закона



об ОЭЗ, в этом случае установлен общий правовой режим контроля, ограничивающий временные параметры публичного контроля и административные процедуры, осуществляемые контрольным органом. Отнесение лицензионного контроля к общему правовому режиму публичного контроля предусмотрено изменениями, внесенными в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ.

Контрольные полномочия налоговых, таможенных и бюджетных органов устанавливаются соответственно НК, ТК и БК и предусматривают применение мер административного пресечения и иных принудительных действий при проведении публичного контроля.

Унифицированный режим государственного контроля предусматривает проведение плановых и специальных (внеочередных) проверок, осуществляемых публичным органом по согласованию с Минэкономразвития России (его территориальным органом) и на основании выданного им решения, которым определены цели проверки и срок ее проведения.

В соответствии со специальным режимом публичного контроля осуществляются властные действия в отношении резидентов ОЭЗ и товаров, находящихся на ее территории. Применение властных мер, ограничивающих имущественные права резидентов ОЭЗ обусловлено распространением на территорию этой зоны специального таможенного режима, в соответствии с которым должностные лица таможенных органов вправе осуществлять таможенный досмотр товаров и транспортных средств, проводить осмотр помещений и территорий резидентов, арестовывать товары или изымать их при проведении специальной таможенной ревизии и осуществлять в целях таможенного контроля иные принудительные действия имущественного характера, установлены ст. 370—372, 374—377 ТК.

Наряду с указанными властными действиями на территории особой экономической зоны применяются меры административного пресечения, обусловленные проведением налогового и финансового контроля в соответствии с НК и БК. Должностные лица налоговых органов вправе производить арест имущества организации-нарушителя, а публичные органы финансового контроля — Федеральное казначейство, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора и Счетная



палата РФ — вправе применять меры властного воздействия в целях пресечения противоправного использования бюджетных средств.

При выявлении на территории ОЭЗ признаков правонарушения органы общего и специального контроля выносят предписание, обязывающее резидента устранить выявленное нарушение или минимизировать его негативные последствия. В этих случаях публичные органы наряду с рассмотренными принудительными действиями и независимо от них применяют меры пресечения в виде осмотра помещений резидента, находящихся там вещей и документов и их изъятие.

Невыполнение резидентом предписания контролирующего органа, квалифицируется как административное правонарушение по ч. 1 ст. 19.5 КоАП и может повлечь за собой дисквалификацию резидента — должностного лица, занимающего руководящие должности в организации-резиденте, при этом дисквалифицированные должностные лица отстраняются от исполнения своих обязанностей на срок применения этой санкции. Меры административного принуждения, предусмотренные КоАП, применяются независимо от санкций, установленных для резидента Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ, в соответствии с которым неисполнение предписания публичного органа может повлечь за собой прекращение статуса резидента.

Рассматриваемым Законом установлена система публичных санкций, применяемых в административном порядке или по решению суда. К таким санкциям относятся:

- установление органом государственного контроля имущественных или публичных обязанностей по пресечению правонарушения, устранению его общественно опасных последствий или их минимизации (такие обязанности нарушителя устанавливаются предписанием контролирующего органа);
- прекращение статуса резидента ОЭЗ в связи с неисполнением предписания контролирующего органа (его ненадлежащим исполнением);
- расторжение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности или соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности. Применение этой санкции к нарушителю влечет за собой досрочное прекращение статуса резидента, нарушитель в этих слу-



чаях также обязан уплатить штраф в размере, установленном соглашением;

- досрочное прекращение существования особой экономической зоны в случае, если ее резидентами в течение трех лет подряд не ведется промышленно-производственная или технико-внедренческая деятельность.

Публичные санкции, установленные предписанием контролирующего органа, а также санкция в виде досрочного прекращения существования ОЭЗ, относятся к мерам бессудного принуждения, при этом решение о досрочном прекращении ОЭЗ может быть вынесено только Правительством РФ по инициативе Минэкономразвития России, которое также инициирует назначение санкций, применяемых судом. Расторжение соглашения, прекращение статуса резидента и уплата штрафа представляют собой единую публичную процедуру, эти процессуальные действия не могут осуществляться изолированно, остальные санкции применяются самостоятельно, независимо друг от друга.



Покупайте наши книги:

Оптом в офисе книготорга «Юрайт»:
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1,
тел. (495) 744-00-12, e-mail: sales@urait.ru, www.urait.ru

В розницу в интернет-магазине: www.urait-book.ru,
e-mail: order@urait-book.ru, тел.: (495) 742-72-12

Для закупок у Единого поставщика
в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ
обращайтесь по тел. (495) 744-00-12,
e-mail: sales@urait.ru, kea@urait.ru

Учебное издание

Агапов Андрей Борисович

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Учебник

Редактор *И. В. Альбикова*
Корректор *Н. Н. Вохман*
Художественное оформление *А. И. Гуренко*
Компьютерная верстка *Т. В. Середа*

Формат 84×108^{1/32}.
Гарнитура «CharterITC». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 22,84. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Издательство Юрайт»
140004, Московская обл., г. Люберцы, 1-й Панковский проезд, д. 1.
Тел.: (495) 744-00-12. E-mail: izdat@urait.ru. www.urait.ru

