

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-72-76

ЗАКОНЫ МЕРФИ В ТВОРЧЕСТВЕ Б. В. РОССИНСКОГО

СОЛОВЕЙ Юрий Петрович*

✉ solovey@omua.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье, подготовленной к 70-летию известного российского ученого-административиста, заведующего кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Бориса Вульфовича Россинского, анализируются отдельные научные выводы, рекомендации и предложения, содержащиеся в его трудах, посвященных административной ответственности, с точки зрения шуточных, но удивительно точных философских принципов, получивших название «законы Мерфи». Обосновываются выводы о необходимости ликвидации института административной ответственности юридических лиц и перевода производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами исполнительной власти, из формата юрисдикционной в формат надзорной деятельности.

Ключевые слова: Борис Вульфович Россинский, административная ответственность, вина юридических лиц, нарушения правил дорожного движения, концепция производства по делам об административных правонарушениях.

Murphy's Laws in the Works of B. V. Rossinskiy

Solovei Yurii P.**

✉ solovey@omua.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. In the research paper, prepared for the 70th birthday anniversary of the famous Russian scientist in administrative law, head of the Department of Administrative and Financial Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation Boris Vulfovich Rossinsky, some scientific findings are analyzed, recommendations and the proposals contained in his writings on the administrative responsibility in terms of clever, comical, yet surprisingly accurate philosophical principals, known as "Murphy's laws". A conclusion is made about the need to eliminate the institution of administrative responsibility of legal entities and the transformation of procedures on administrative violations carried out by the executive authorities from jurisdictional format to the format of supervision.

Key words: Boris V. Rossinsky, administrative responsibility, the fault of legal entities, violations of traffic rules, the concept of procedures in cases of administrative violations.

* Ректор Омской юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

** Rector of the Omsk Law Academy, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Отмечая 70-летний юбилей доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Бориса Вульфовича Россинского, не могу не подчеркнуть его существеннейший вклад в развитие современного российского административного права. При этом предложил бы взглянуть на творчество Бориса Вульфовича – глубокого исследователя, но вместе с тем жизнерадостного, открытого, обладающего тонким чувством юмора человека – сквозь призму законов Мерфи. Это шуточные, но вместе с тем удивительно точные философские принципы, авторство которых приписывается капитану Эдварду Мерфи, служившему на авиабазе Эдвардс в 1949 г. Законы Мерфи изложены в книгах американского писателя Артура Блоха¹. По прочтении названных книг внимательный читатель, обратившись к трудам Бориса Вульфовича, обнаружит, что юбиляр не только давно и хорошо знает эти законы, но и при необходимости изящно оперирует ими в качестве инструмента анализа отечественных социально-правовых реалий, в ряде случаев наглядно показывая, что не всем таким законам присущ абсолютный характер.

Так, в одной из своих блестящих статей Б. В. Россинский подвергает сомнению универсальность следующего закона Мерфи: «Неважно, что что-то идет неправильно. Возможно, это хорошо выглядит». Действительно, предоставление ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) права субъектам Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, как будто бы является одним из наглядных свидетельств (и результатов) реального федеративного устройства России. Как тут не вспомнить США с правом каждого штата устанавливать уголовную ответственность за те или иные деяния. Но от острого глаза Бориса Вульфовича не укрылось то обстоятельство, что отмеченная норма КоАП РФ противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом. И в полном соответствии с еще одним

безупречным, на мой взгляд, законом Мерфи, согласно которому «не все, что можно делать безнаказанно, следует делать», юбиляр формулирует совершенно четкий и важный вывод: необходимо лишить субъекты Российской Федерации пусть и ограниченного, но все же права устанавливать административную ответственность граждан, должностных и юридических лиц [4, с. 30]. Считаю данный вывод абсолютно справедливым.

Очень интересна позиция юбиляра по вопросу вины юридических лиц в совершении административного правонарушения. Он прямо указывает, что при нынешнем правовом регулировании административной ответственности юридических лиц в соответствующей правоприменительной практике имеет место феномен объективного вменения. Это, конечно же, нельзя считать правильным и допустимым. «Никакая организация сама по себе, без вмешательства ее должностных лиц, – пишет автор, – не способна соблюдать правила... за нарушение которых предусмотрена ответственность... Все нарушения установленных правил и норм, имеющие место в деятельности юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями (бездействием) их должностных лиц. Иного не дано... Законодатель фактически установил коллективную ответственность за правонарушения, совершенные должностными лицами, назвав ее административной ответственностью юридических лиц» [5, с. 27]. В другой работе юбиляр отмечает, что «юридически правильно было бы говорить не об административной ответственности юридических лиц, а об ответственности юридических лиц за совершение административных правонарушений их должностными лицами» [3, с. 81].

Но тут же делается неожиданный вывод о важной роли института административной ответственности юридических лиц в развитии социально-экономических процессов в стране, о том, что он является мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, а также о необходимости изложения ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ в новой редакции, согласно которой «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных

¹ Блох А. Законы Мерфи для юристов / пер. с англ. Е. Г. Гендель. М. : Попурри, 2003. 240 с.

лиц» [5, с. 27]. Почему этот вывод я считаю неожиданным? Потому что он сделан без учета очевидной для самого автора методологической порочности, даже несуразности идеи уравнивания юридического лица в вопросе вины с лицом физическим. Здесь юбиляр, в полной мере солидаризируясь с законодателем, подтверждает справедливость одного из законов Мерфи, который гласит: «Когда у тебя есть только молоток, все похоже на гвоздь».

Предлагаемое Борисом Вульфовичем изменение редакции ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, с моей точки зрения, никоим образом не изменит существующее положение дел. Все так, как гласит еще один закон Мерфи: «Нельзя починить то, что не сломано». Наш юбиляр оправдывает существование административной ответственности юридических лиц тем, что она гарантирует выполнение юридическими лицами норм и правил, требующих для этого больших трудовых, материальных и иных затрат, противоречащих их экономическим интересам. Борьба с нарушениями таких норм и правил только за счет наказаний виновных в их совершении должностных лиц нереальна, ибо соответствующие размеры административного штрафа способны заплатить только юридические лица [5].

Конечно, юридическое лицо, по общему правилу, способно заплатить большую сумму штрафа, чем лицо должностное. Но, смею утверждать, цели предупреждения новых правонарушений драконовскими штрафами, назначаемыми к тому же фактически без вины юридического лица, не достичь. К тому же здесь мы имеем дело с известным лукавством, поскольку денежные суммы, поступающие в бюджет в качестве взысканных с юридических лиц административных штрафов, вовсе не идут на финансирование мероприятий, за невыполнение которых юридическое лицо было привлечено к административной ответственности.

Со всей откровенностью надо признать: институт административной ответственности юридических лиц не имеет должной легитимности и является серьезнейшим фактором снижения предпринимательской активности в стране. Борис Вульфович совершенно прав, утверждая, что данный институт имеет ярко выраженную фискальную направленность [5, с. 24]. Но, в отличие от юбиляра, считаю, что этим его предназначение, как минимум не порождающее особых общественных симпатий, и ограничивается.

Один из законов Мерфи звучит так: «Дипломатия – это искусство говорить «хоро-о-шая собачка», пока не найдешь камень поувесистей». Думаю, что время для дипломатии, ласковых разговоров с такой «собачкой» – административной ответственностью юридических лиц прошло. Вопреки призыву Бориса Вульфовича «прекратить разговоры об отмене административной ответственности юридических лиц» [3, с. 79] продолжаю настаивать на ликвидации ее как института. Что касается «увесистого камня», то им должно стать серьезное повышение размеров административного штрафа, назначаемого должностным лицам исходя из их должностных окладов. При таких условиях у должностных лиц появится соответствующая мотивация к соблюдению соответствующих правил и норм, обязательных для юридического лица. Кроме того, должностные лица наконец-то перестанут привлекаться к административной ответственности за одно и то же правонарушение дважды – в качестве отдельного должностного лица и в качестве субъекта коллективной ответственности, коей, как справедливо указывает Борис Вульфович, является ответственность юридического лица. С юридических же лиц будет снято непосильное бремя нелегитимной, зачастую разорительной административной ответственности, что, несомненно, послужит экономическому подъему в стране.

«Сложные проблемы всегда имеют простые, легкие для понимания неправильные решения», – так сформулирован еще один закон Мерфи. Борис Вульфович демонстрирует справедливость названного закона, обращаясь к анализу причин дорожно-транспортных происшествий. В свое время, как и многие другие специалисты, юбиляр полагал, что такими причинами выступают нарушения правил дорожного движения, но со временем в корне пересмотрел свои взгляды по данному вопросу. Автор указывает, что из привлеченных в 2012 г. к административной ответственности 59,6 млн водителей 54,8 млн (92 %) составляли именно водители транспортных средств, принадлежащих физическим лицам. «Как резко ни звучит данный тезис, – пишет Борис Вульфович, – но это, по сути дела, война ГИБДД с народом! А показатели аварийности то улучшаются, то ухудшаются, но ничего, по сути, не меняется! А если мы еще в два раза увеличим присутствие автоматики на дорогах, будем выявлять с ее помощью

70 млн нарушений, а всего в области дорожного движения наказывать до 100 млн человек?.. Войну с гражданами усилим до предела, а показатели аварийности, думается, опять не изменятся. Лишь во все большей и большей степени осуществляется ярко выраженная фискальная политика, причем за счет граждан.

А тех ли мы наказываем? С теми ли воюет ГИБДД? Представляется, что ее «противник» давно окопался и ему не страшны полицейские пули.

Традиционные российские вопросы «кто виноват?» и «что делать?» в нашем случае звучат несколько иначе: «с кем воевать?» и «кого наказывать?» [1, с. 16].

Отвечая на поставленные вопросы, Борис Вульфович совершенно справедливо указывает на необходимость ориентации административно-юрисдикционной практики не на участников дорожного движения, а на юридических и должностных лиц, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте [1]. Жаль, что автор умалчивает о том, каким образом можно обеспечить такую переориентацию. При этом, конечно, нельзя забывать, что не менее важным фактором сокращения аварийности выступают хорошее обустройство дорожной сети, разумная организация дорожного движения, предполагающие надлежащее бюджетное финансирование.

Хотелось бы кратко охарактеризовать эволюцию взглядов Бориса Вульфовича по вопросу передачи рассмотрения дел об административных правонарушениях в суды. Первоначально он являлся сторонником названной идеи, однако в настоящее время юбиляр считает, что с «передачей дел в юрисдикцию судей законодатель сильно перегнул палку. Судебное рассмотрение таких дел не оказалось панацеей от всех бед. Суды перегружены рассмотрением других категорий дел, на дела об административных правонарушениях нередко смотрят как на дела «третьего сорта» [2]. Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей.

Думается, пришло время в принципе менять концепцию производства по делам об админи-

стративных правонарушениях. Прежде всего, следует разгрузить судей от рассмотрения многих составов административных правонарушений, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти. Ведь должностные лица этих органов, рассматривающие дела об административных правонарушениях, наделены всеми необходимыми полномочиями и являются полноправными субъектами административной юрисдикции.

Конечно, подобная концепция во многом не согласуется с принципом разделения государственных полномочий по разным ветвям власти. Однако на данном этапе развития нашего общества ориентация на преимущественное рассмотрение дел об административных правонарушениях во внесудебном порядке – это вынужденный подход, обусловленный как необходимостью владения при рассмотрении дел тонкостями административного законодательства в конкретных сферах деятельности, так и резко увеличивающимся объемом административных правонарушений и, как следствие, соответствующей перегрузкой судей» [6].

Я абсолютно поддерживаю Бориса Вульфовича в том, что нужно менять концепцию производства по делам об административных правонарушениях за счет разгрузки судей от рассмотрения таких дел, но при этом призываю учитывать сформулированный Мерфи «первый закон работы в лаборатории», согласно которому «горячая колба выглядит точно так же, как и холодная». Органы исполнительной власти не могут и не должны осуществлять правосудие, это, как справедливо отмечает юбиляр, противоречит принципу разделения властей. Наделение органов исполнительной власти всеми необходимыми полномочиями не делает их полноправными субъектами административной юрисдикции, поскольку они преследуют прежде всего ведомственный интерес и не в состоянии обеспечить состязательность в производстве по делам об административных правонарушениях. Да это и не требуется в условиях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, согласно с назначаемым административным наказанием. Поэтому органы исполнительной власти должны быть вправе назначать привлекаемым к административной ответственности лицам с их согласия (при отсутствии спора) лишь минимальные наказания, указанные в санкции соответствующей статьи

КоАП РФ, не утруждая себя при этом административным расследованием обстоятельств правонарушения. Если же такого согласия нет, проводится административное расследование и дело передается в суд. Таким образом, органы исполнительной власти будут действовать в формате не юрисдикционной, а надзорной деятельности. С введением подобного порядка выиграют все: у судей значительно сократится нагрузка, органы исполнительной власти освободятся от не свойственной и навязываемой им ныне законодателем функции правосудия, точнее, квазиправосудия, граждане же сэкономят свои средства и время в случае привлечения их к административной ответственности не судами, а органами исполнительной власти и вместе

с тем будут иметь возможность обращения в суд за защитой своих прав в случае допущенного, как им кажется, нарушения со стороны публичной администрации [7, с. 58–60].

В заключение хотел бы еще раз подчеркнуть несомненные глубину и свежесть взглядов Бориса Вульфовича Россинского на самые сложные проблемы отечественного административного права. Изучение его трудов подчас доставляет эстетическое удовольствие, которое не исчезает и при всех последующих прочтениях. И поздравляя Бориса Вульфовича с его юбилеем – праздничным для всего сообщества административистов России событием, хочу пожелать ему еще много лет активной, насыщенной яркими событиями жизни и творческих успехов.

Список литературы

1. Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // *Административное право и процесс*. 2014. № 5. С. 8–17.
2. Россинский Б. В. Нас сдружило время. О творчестве Юрия Николаевича Старилова // *Административное право и процесс*. 2013. № 6. С. 14–22.
3. Россинский Б. В. О необходимости совершенствования норм КоАП РФ, регулирующих вопросы административной ответственности юридических лиц // *Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования* : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 76–81.
4. Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // *Административное право и процесс*. 2015. № 6. С. 26–31.
5. Россинский Б. В. Размышления о вине юридического лица после прочтения работы В. Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // *Административное право и процесс*. 2014. № 3. С. 22–27.
6. Россинский Б. В. Системно-информационные подходы к производству по делам об административных правонарушениях // *Актуальные проблемы административной ответственности* : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 мая 2013 г.). Омск : Ом. юрид. акад., 2013. С. 142–152.
7. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2014. № 2. С. 56–63.

References

1. Rossinskij B. V. Administrativnye nakazaniya v sfere dorozhnogo dvizheniya i avariinost' na avtomobil'nom transporte [Administrative Punishments in the Sphere of Road Traffic and Crash Rate of Automobile Transport]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 5, pp. 8–17.
2. Rossinskij B. V. Nas sdruzhilo vremya. O tvorchestve Yuriya Nikolaevicha Starilova [Epoch Has Made Us Friends. About Yuri Starilov Creativity]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 6, pp. 14–22.
3. Rossinskij B. V. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya norm KoAP RF, reguliruyushchikh voprosy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits [On the Need to Improve the Norms of the Code of the Russian Federation of Administrative Responsibility, Regulating the Issues of Administrative Responsibility of Legal Entities]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 76–81.
4. Rossinskij B. V. O polnomochiyakh Rossiiskoi Federatsii i sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti [On Powers of the Russian Federation and Subjects of the Russian Federation in the Sphere of Formation of Administrative Responsibility]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 6, pp. 26–31.
5. Rossinskij B. V. Razmyshleniya o vine yuridicheskogo litsa posle prochteniya raboty V. D. Sorokina «Kommentarii izbrannykh mest Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» [Thoughts on the Guilt of a Juridical Person After a New Interpretation of the Work of V. D. Sorokin “Commentary of Selected Extracts from the Code of the Russian Federation on Administrative Law Violations”]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 3, pp. 22–27.
6. Rossinskij B. V. Sistemno-informatsionnye podkhody k proizvodstvu po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [System-Information Approaches to the Production of Cases of Administrative Violations]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti – Actual Problems of Administrative Responsibility*. Omsk, Omsk Law Academy Publ., 2013, pp. 142–152.
7. Solovei Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.