УДК 342.951
DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-4-545-549

К ВОПРОСУ О КАТЕГОРИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

СУРГУТСКОВ Вадим Игоревич*
✉ surgutskov55@mail.ru
Пр. Комарова, 7, Омск, 644092, Россия

Аннотация. *Исследуются некоторые проблемы современного административно-деликтного и уголовного законодательства и права. С положительной стороны оценивается последовательность законодателя в вопросах разграничения норм уголовной и административной ответственности. Акцентировано внимание на неоднородности административных правонарушений, обусловленной наличием разнообразных органов административной юрисдикции, установлением разных сроков давности привлечения к ответственности, существованием развернутой системы административных наказаний. Отмечается необходимость категоризации административных правонарушений, целью которой является дифференциация административной ответственности. Назван основной критерий для выделения грубых административных правонарушений, в качестве которого должен выступать строгий вид и (или) крупный размер примененных санкций. Сделан вывод о том, что общественно опасным административным правонарушением должно считаться любое грубое административное правонарушение. Раскрывается значимость официальной легализации понятий грубого (общественно опасного) административного правонарушения и уголовного проступка.*

Ключевые слова: *преступление, административное правонарушение, общественная опасность, административная преюдиция, категоризация административных правонарушений, дифференциация административной ответственности.*

On The Issue of the Categorization of Administrative Offences

Surgutskov Vadim I.**
✉ surgutskov55@mail.ru
7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Abstract. *Some problems of modern administrative-tort and criminal legislation and law are considered. On the positive side, the sequence of the legislator is assessed regarding the delimitation of the norms of criminal and administrative responsibility. Attention is focused on the heterogeneity of administrative offenses due to the presence of various bodies of administrative jurisdiction, the establishment of different statutes of limitations, the existence of a comprehensive system of administrative penalties. The necessity of categorizing administrative offenses, the purpose of which is to differentiate administrative responsibility, is noted. The main criterion for highlighting gross administrative offenses has been named, which should be a strict form and (or) a large amount of sanctions applied. It is concluded that any gross administrative offense should be considered a socially dangerous administrative offense. The significance of the official legalization of the concepts of gross (socially dangerous) administrative offense and criminal misconduct is revealed.*

Keywords: *crime, administrative offense, public danger, administrative prejudice, categorization of administrative offenses, differentiation of administrative responsibility.*

В последние годы уголовная политика нашего государства направлена на постепенное смягчение уголовной ответственности за преступления небольшой тяжести и даже декриминализацию

* Заместитель начальника кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** Deputy Head of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies at the Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia, Candidate of Legal Sciences, Docent.

ряда составов преступлений с последующим их переходом в разряд административных правонарушений. Верховный Суд РФ предлагает ввести в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство понятие уголовного проступка, представляющего собой преступление небольшой тяжести, за которое Уголовным кодексом Российской Федерации (далее – УК РФ) не предусмотрено наказание в виде лишения свободы[1].

Одновременно происходит процесс криминализации отдельных неоднократно совершенных административных правонарушений. Административная преюдиция как особое средство юридической техники реализована при конструировании составов преступлений, предусмотренных ст.ст. 116^1, 151^1, 157, 158^1, 171^4, 212^1, 215^4, 264^1, 284^1, 314^1 УК РФ.

Конструируя составы отдельных административных правонарушений, законодатель использует формулировки: «если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния», «если такие действия (бездействие) не влекут уголовной ответственности», «при отсутствии признаков преступлений». Учитывая большое количество смежных противоправных деяний, к принципам законодательства об административных правонарушениях, на наш взгляд, следовало бы отнести экономию репрессии, устанавливающую приоритет административного закона над уголовным.

Последовательность законодателя в вопросах разграничения норм уголовной и административной ответственности следует расценивать как позитивный фактор. «Современные реалии нашего общества и государства таковы, – справедливо замечает профессор С. А. Старостин, – что конвергенция законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства – это вопрос ближайшего времени» [7, с. 30]. Кстати, профессор Ю. Н. Старилов в одной из своих работ отмечает б*о*льшую близость законодательства об административных правонарушениях с уголовным правом по сравнению с правом административным [6, с. 22].

Крайняя неоднородность административных правонарушений обусловлена их характером, что предполагает, во-первых, наличие разнообразных юрисдикционных органов, уполномоченных разрешать дела. Глава 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает свыше семидесяти органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Не будем забывать и региональное законодательство об административных правонарушениях, также характеризующееся пестротой и несчетностью субъектного состава административно-юрисдикционных органов.

Во-вторых, установление разных сроков давности привлечения к ответственности: трех месяцев со дня совершения административного правонарушения при рассмотрении дела судьей и двух месяцев для всех других органов по общему правилу. Статья 4.5 КоАП РФ содержит также и другие случаи исчисления указанного пресекательного срока: от одного года до шести лет со дня совершения административного правонарушения.

В-третьих, существование развернутой системы административных наказаний. В санкциях отдельных составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, законодателем установлены виды наказания, назначаемые за правонарушения, которые несут в себе существенную угрозу безопасности общества и государства. В частности, к ним следует отнести административный арест, обязательные работы, административное приостановление деятельности и некоторые другие. При выявлении административных правонарушений со строгими санкциями, как правило, применяются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые являются принудительными мерами. Их целевое предназначение приводится в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ. За совершение отдельных административных правонарушений может последовать применение должностными лицами правоохранительных (полицейских) органов физической силы, специальных средств и даже огнестрельного оружия как меры принуждения, носящей исключительный характер. Например, право на применение оружия в целях пресечения грубого административного правонарушения в области дорожного движения предоставлено сотрудникам полиции в соответствии с п. 1

[1] *О внесении* в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 31 окт. 2017 г. № 42. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[2]. Органы, применяющие меры принуждения, существенным образом вторгаются в конституционные права и законные интересы граждан и организаций, в частности, в право на свободу и личную неприкосновенность. Вместе с тем их применение не противоречит требованиям Конституции РФ. В части 3 ст. 55 Основного закона нашей страны очерчиваются пределы допустимого вмешательства государства в права и свободы граждан.

Соответственно, различается и порядок производства по делам об административных правонарушениях, который можно подразделить на четыре вида в зависимости от сложности дела: обычный; упрощенный, характеризующийся значительной процессуальной экономией при соблюдении ряда условий (ст. 28.6 КоАП РФ); усложненный, применяемый в связи с необходимостью проведения процессуальных действий, которые требуют серьезных временных затрат (ст. 28.7 КоАП РФ); а также ускоренный, предполагающий весьма сжатые сроки при рассмотрении некоторых категорий дел и принятии по ним решений (чч. 3–5, 7 ст. 29.6 КоАП РФ).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2019 г. № 631-р была образована межведомственная рабочая группа по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[3]. В настоящее время на всех ветвях и уровнях государственной власти идет активная работа по подготовке концепции реформирования законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях. Направленный Аппаратом Правительства Российской Федерации для ознакомления и внесения предложений всем заинтересованным участникам нормотворческого процесса проект названной Концепции содержит целый ряд новелл в регулирование законодательства об административных правонарушениях. В частности, в новую редакцию ст. 2.1 КоАП РФ предлагается включить такой признак административного правонарушения, как общественная вредность. Также предлагается в зависимости от характера и степени общественной вредности выделить следующие категории административных правонарушений: грубые административные правонарушения, значительные административные правонарушения и менее значительные административные правонарушения. Авторы проекта Концепции проводят категоризацию по основным административным наказаниям, которые могут устанавливаться за совершение противоправных деяний. Они предлагают за грубые административные правонарушения устанавливать все виды административных наказаний, за исключением предупреждения. Административные наказания за значительные административные правонарушения, по их мнению, не должны предусматривать обязательных работ, административного ареста, административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административного приостановления деятельности, а также ликвидации юридического лица или прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Менее значительные административные правонарушения могут предусматривать административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

Полагаем, что основной целью категоризации административных правонарушений в КоАП РФ является дифференциация административной ответственности. При этом характера административных правонарушений недостаточно для их категоризации. В целях преодоления размытости критериев отнесения административно наказуемых деяний к той или иной категории, а также учитывая новизну такой категоризации для института административной ответственности, с большой долей осторожности выскажем некоторые суждения по этому поводу.

В научной юридической литературе на протяжении многих лет вопрос о необходимости выделения общественной опасности в характеристике административного правонарушения воспринимается неоднозначно.

Одним из определяющих уголовное деяние признаков является общественная опасность (ст. 20 УК РФ). Все иные деликты, не содержащие этого признака, уголовным законом выносятся в ранг малозначительных.

Указанная норма поддерживается далеко не всеми учеными. Например, профессор Ю. П. Соловей считает, что различие между указанными деликтами – в характере и степени общественной опасности противоправного деяния,

[2] *Собр*. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

[3] *Официальный* интернет-портал правовой информации. URL: http://www.pravo.gov.ru

а не в ее наличии или отсутствии, и предлагает законодательно закрепить признак общественной опасности в определении административного правонарушения [3, с. 34–35]. Профессор П. П. Серков указывает, что «если опасность исключить из административной противоправности как неотъемлемое ее свойство, то не будет и самой противоправности, а значит, и правонарушения» [2, с. 70; 5, с. 73].

Необходимо также особо подчеркнуть, что высшие судебные инстанции, в том числе международные признают за административными правонарушениями качество общественной опасности[4].

Считаем, что наиболее компромиссную и приемлемую позицию по данному вопросу высказал еще в конце 60-х гг. прошлого столетия профессор Д. Н. Бахрах. Он пишет: «Общественная опасность – это объективно присущее отдельным деяниям качество. Объективные свойства явления, прежде чем быть отраженными в законе, должны быть познаны законодателем. Либо потому, что свойство деяния недостаточно познано, либо потому, что законодатель считает достаточным применение мер административного принуждения, либо по каким-то другим обстоятельствам он может не признавать общественно опасного действия преступлением. Ясно, что от этого явление не перестает быть общественно опасным… Представляется, что для проступков такое качество, как общественная опасность не является обязательным. Проступки могут быть общественно опасными, а могут и не быть» [1, с. 72–73].

Уточняя позицию авторов проекта Концепции нового КоАП РФ по поводу предложенной ими категоризации, считаем, что основным критерием для выделения грубых административных правонарушений должен выступать строгий вид и (или) крупный размер примененных санкций. К ним следует отнести назначаемые судьей: 1) административный штраф, соразмерный минимально установленному в УК РФ; 2) административный арест; 3) лишение специального права на срок более одного года; 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, стоимость которых превышает 100 тыс. рублей; 5) дисквалификация на срок более одного года; 6) обязательные работы на срок более 50 часов; 7) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения на срок более одного года; 8) административное выдворение за пределы Российской Федерации; 9) административное приостановление деятельности.

Полагаем, что общественно опасным административным правонарушением должно считаться любое грубое административное правонарушение.

Совершение административных правонарушений, признаваемых правоприменителем грубыми (общественно опасными), обусловливает обязанность применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. К ним следует отнести административное задержание на срок, превышающий 3 часа в соответствии с ч. 3 ст. 27.5 КоАП РФ, временный запрет деятельности, помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[5].

Официальная легализация понятия грубого (общественно опасного) административного правонарушения, а также понятия уголовного проступка [3, с. 38] позволит, если не с ювелирной точностью, но все же более взвешенно конструировать смежные составы уголовных проступков и административных правонарушений, определять справедливые санкции за их совершение, послужит своеобразным компромиссом ради достижения гармонизации законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства.

[4] См., напр.: *По делу* о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // Рос. газ. 2009. 3 июля ; *Обзор* законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2005 года // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2005. № 12 ; *Дело* «Сергей Золотухин (Sergey Zolotukhin) против Российской Федерации» (жалоба № 14939/03) : постановление Европ. Суда по правам человека от 10 февр. 2002 г. // Бюл. Европ. Суда по правам человека. 2010. № 1.

[5] *Собр*. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3032.

Список литературы

1. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. 319 с.

2. Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. М., 2012. 480 с.

3. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.

4. Соловей Ю. П. О законодательном определении понятия административного правонарушения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 10 (22). С. 31–39.

5. Соловей Ю. П. Рецензия на монографию П. П. Серкова «Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы» (М. : Норма : Инфра-М, 2012. 480 с.) // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 72–80.

6. Старилов Ю. Н. Наступило ли время для разработки нового КоАП России? // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2014. № 4. С. 11–22.

7. Старостин С. А. О некоторых проблемах реформирования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 29–34.

References

1. Bakhrakh D. N. *Sovetskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti* [Soviet Legislation on Administrative Responsibility]. Perm, 1969. 319 p.

2. Serkov P. P. *Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody* [Administrative Responsibility in Russian Law: Modern Understanding and New Approaches]. M., 2012. 480 s.

3. Solovey Yu. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *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. 28–39.

4. Solovey Yu. P. About the Legislative Definition of the Concept of Administrative Offence. *The Topical Issues of Public Law*, 2013, no. 10 (22), pp. 48–54.

5. Solovey Yu. P. Retsenziya na monografiyu P. P. Serkova «Administrativnaya otvetstvennost' v rossiiskom prave: sovremennoe osmyslenie i novye podkhody» (M. : Norma : Infra-M, 2012. 480 s.) [Review of P. P. Serkov's Monograph "Administrative Responsibility in Russian Law: Contemporary Comprehension and New Approaches" (Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2012. 480 p.)]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 3, pp. 72–80.

6. Starilov Yu. N. Nastupilo li vremya dlya razrabotki novogo KoAP Rossii? [Is It Time for a New Code of Administrative Offences of the Russian Federation?]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2014, no. 4, pp. 11–22.

7. Starostin S. A. O nekotorykh problemakh reformirovaniya Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh [On Some Issues of Reforming the Administrative Offence Code of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2017, no. 9, pp. 29–34.