



РЕФОРМА



АДМИНИСТРАТИВНОЙ



ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В РОССИИ



ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ЭКОНОМИКИ

Коллектив авторов

Реформа административной ответственности в России

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=39848368

*Реформа административной ответственности в России/ Под общей
редакцией А. В. Кирина, В. Н. Плигина: Издательский дом Высшей
школы экономики; Москва; 2018
ISBN 978-5-7598-1775-8*

Аннотация

В монографии авторами, имеющими многолетний законотворческий, экспертный и научный опыт работы, проанализированы основные проблемы практики применения и изменения норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 2001 г. Обоснована необходимость новой кодификации административно-деликтного законодательства и предложена ее авторская концепция. Исследован генезис института маловажных проступков в российском праве и законодательстве XIX–XX вв. и дано современное определение понятий административной ответственности и административно-деликтного права. Рассмотрены дискуссионные аспекты соотношения административной и уголовной ответственности и существующие модели законодательного регулирования

публично-правовой ответственности в зарубежных странах. Обоснованы важнейшие направления реформирования системы законодательства об административных правонарушениях в РФ и субъектах Федерации. Для практикующих юристов, парламентариев, должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти, студентов, аспирантов и преподавателей государственно-правовой специализации юридических вузов.

Содержание

Предисловие	8
Глава I	23
1. Генезис административной ответственности в российском праве	23
2. Административная и уголовная ответственность	45
Конец ознакомительного фрагмента.	71

Реформа административной ответственности в России

Под общей редакцией А. В. Кирина, В. Н. Плигина

В данной работе использованы результаты итогового отчета Института проблем административно-правового регулирования НИУ ВШЭ по выполнению государственного заказа Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на 2017 г. «Подготовка предложений по совершенствованию федерального правового регулирования в сфере административной ответственности на основе анализа и обобщения находящихся на рассмотрении Государственной Думы законопроектов по вопросам административной ответственности, оценок и предложений заинтересованных государственных органов, институтов гражданского общества, делового и академического сообществ»

Авторский коллектив:

А.В. Кирин (ответственный редактор),

В.Н. Плигин (ответственный редактор), *А.Г. Агишева, В.А.*

Витушкин, Д.Ф. Вяткин, Е.В. Овчарова, Н.И. Побезимова,

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики <<http://id.hse.ru>>

In this monograph, the authors, who have many years of law-making, expert and academic experience, analyse the main issues of the practice of applying and amending the norms of the Administrative Offences Code of the Russian Federation (adopted in 2001) and the new version of it, for the purposes of implementing the third codification of administrative and tort law.

The most important areas of the reform of the system of the legislation concerning administrative offences of the Russian Federation and its constituent entities are substantiated. A theoretical justification is put forward of concepts of administrative liability and administrative and tort law. Contentious aspects of the relationship between administrative liability and criminal liability are considered, as are the existing models of the legislative regulation of public liability in foreign countries, while the genesis of the institution of minor crimes in the Russian law and legislation of the 19th and 20th centuries is also examined. The nature of existing models for the legal regulation of administrative liability in foreign countries is set out.

The monograph is intended for practising lawyers,

parliamentarians, officials in federal and local government agencies, undergraduate and graduate students as well as professors of state law in law schools.

Предисловие

Конституционная природа Российской Федерации как правового государства, в котором высшей ценностью объявлены человек, его права и свободы, а их признание, соблюдение и защита возведены в ранг императивной обязанности всех органов и должностных лиц публичной власти (ст. 1 и 2 Конституции Российской Федерации), не может не предъявлять повышенных требований к законодательному регулированию юридической ответственности. Самого пристального внимания в этом аспекте заслуживают административно-правовые санкции, применяемые к лицам, совершившим административные правонарушения и привлеченным к административной ответственности. Ведь, в отличие от других видов юридической ответственности, ответственность за административные правонарушения, по крайней мере в ее наличном формате, рассчитана не только на граждан, но и на юридических лиц, предполагает наделение юрисдикционными полномочиями наряду с судебными органами большого числа субъектов исполнительной власти и не исключает возможности ее установления как федеральным законодателем, так и законами субъектов Российской Федерации. Однако, к сожалению, правовая природа и нормативное оформление ответственности за административные правонарушения до сих пор вызывают различные, нередко весьма противоре-

чивые, интерпретации и оценки. Обусловливается это, как представляется, отсутствием должной ясности, в том числе доктринальной, в принципиальном вопросе о сущности и предназначении данного вида ответственности, особенно в соотношении с ответственностью уголовной.

В советской правовой науке административная ответственность рассматривалась, как правило, в качестве своеобразного субсидиарного атрибута уголовно-правовой репрессии. Так или иначе, утверждение о том, что ответственность за административные правонарушения (проступки), по сути, выступает не чем иным, как «средством борьбы с преступностью на дальних подступах», являлось едва ли не общим местом учебников и учебных пособий соответствующего профиля. И такая трактовка административной ответственности не была лишена объективных, включая законодательные, предпосылок. Действительно, если вспомнить, что Уголовному кодексу РСФСР были известны, с одной стороны, изрядное количество составов преступлений с административной преюдицией, а с другой – институт освобождения от уголовной ответственности за преступления, не представляющие большой общественной опасности, с одновременным привлечением совершивших их лиц к административной ответственности, то неразрывная связь данных видов юридической ответственности, основанная на очевидном приоритете уголовной и «подчиненном статусе» административной, не вызывала больших сомнений ни в юридической теории,

ни в практике правоприменения.

Исходя из этого в нормативном закреплении оснований и условий административной ответственности, конструировании составов административных правонарушений, установлении видов и размеров административных взысканий, определении правил и сроков производства по делам об административных правонарушениях преобладало заимствование приемов, присущих уголовному закону и уголовному судопроизводству. Заимствование это, безусловно, не было абсолютным, но приводило к тому, что и в профессиональной среде, и в обыденном сознании административная ответственность воспринималась как некий суррогат уголовного принуждения, имеющий целью в упрощенно-ускоренной процедуре реагировать на противоправные деяния, не «дотягивающие» по уровню общественной опасности до необходимости криминализации и уголовной пенализации. Как следствие, внимание (отношение) к советскому законодательству об административной ответственности, содержанию и правовому качеству образующих его норм было во многом периферийным и фокусировалось на них по остаточному принципу, что вкупе с последовательным отказом от надлежащего (независимого и всеобъемлющего) судебного контроля субъектов административной юрисдикции не вызывало серьезного неприятия. На этом фоне и отсутствие в юридической деликтологии устоявшихся представлений о сущностных свойствах и идентичных признаках админи-

стративной ответственности, в том числе применительно к ее законодательному регулированию, выглядело если не естественным, то, как минимум, вполне объяснимым.

Сегодня положение заметно изменилось. Действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в своих общих положениях базируется на том, что хотя административная и уголовная ответственность объективно тяготеют друг к другу, они все же имеют автономный статус, исключающий свободное, а тем более произвольное, сопряжение их собственных (отраслевых) юридических арсеналов для защиты охраняемых законом ценностей. Объективно-правовым подтверждением этому могут служить не только серьезное переосмысление уголовно-правового значения административной наказанности и аннулирование института административной ответственности за преступления, не представляющие большой общественной опасности, но и отличительные концептуальные параметры законодательного регулирования оснований и механизма ответственности за административные правонарушения.

Включение в круг субъектов административной ответственности юридических лиц, использование не имеющей уголовно-правовых аналогов конструкции вины юридического лица как признака субъективной стороны административно-противоправного деяния, изъятие из нормативного содержания презумпции невиновности (применительно к ряду административных правонарушений) положения,

согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, достаточно красноречиво свидетельствуют о последовательном обретении административной ответственностью своего самостоятельного облика, не тождественного институту уголовно-правовой репрессии. Это, конечно, не означает, что в современных условиях между административной и уголовной ответственностью не может быть ничего общего, а в законодательном обеспечении этих двух видов государственного принуждения недопустимы какие-либо параллели (совпадения).

Вряд ли кто-то будет спорить с тем, что и с научной, и с прикладной точек зрения нет нужды изобретать административную версию состава правонарушения как основания ответственности, не предполагающую какого-либо сходства с составом преступления. Понятно также, что весьма сомнительно требовать от отраслевого реестра (перечня) административных наказаний сплошной несопоставимости с системой уголовных санкций. Да и ожидать, что в производстве по делам об административных правонарушениях должны быть полностью исключены любые аналогии с уголовным судопроизводством, тоже не стоит.

Хотелось бы того или нет, но, принимая во внимание наличие общеправовых (конституционных) принципов и системных свойств (качеств) юридической ответственности, было бы по меньшей мере наивно полагать, что админи-

стративно-деликтное законодательство, равно как и любая иная структурная единица российского законодательства об ответственности, в состоянии претендовать на эксклюзивно неповторимое содержание в правовой системе Российской Федерации. В силу этого любые попытки достичь полномасштабного «развода» уголовного и административно-наказательного принуждения и осуществить тотальную «законодательную суверенизацию» административной ответственности выглядели бы, наверное, юридической утопией. В противном случае закрепление в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях правила, согласно которому привлечение к уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо (ч. 2 ст. 2.1), следовало бы признать принципиально неприемлемым.

Вместе с тем осознание того, что между административной и уголовной ответственностью в силу объективных причин нет и не может быть непреодолимой пропасти, не оставляет органам законодательной власти неограниченного усмотрения в решении вопросов криминализации (декриминализации), а равно административной деликтолизации (деделиктолизации) противоправных деяний и установления санкций за их совершение. Соответственно, относя те или иные действия (бездействие) к административным проступкам, законодатель должен ориентироваться на степень и

характер их общественной опасности и, учитывая конкрет-но-исторические условия и социальные ожидания, оцени-вать социальную сущность соответствующих деяний и избира-ть объективно необходимые и адекватные меры отрасле-вого реагирования, не допуская произвольного обособления административных правонарушений от преступлений, а тем более от правомерных деяний.

В данном контексте с необходимостью требуют самого серьезного анализа высказываемые в юридическом сообществе предложения о выделении – наряду с административ-ным правонарушением – такого самостоятельного фактиче-ского основания юридической ответственности, как уголов-ный проступок, к которому должны быть отнесены уголов-но-противоправные деяния, объективно не нуждающиеся в классической уголовной репрессии (в частности, не пред-полагающие применение наказания в виде лишения свобо-ды и не заслуживающие возникновения у лиц, подвергнутых ответственности за их совершение, состояния судимости). Не вдаваясь в обстоятельное критическое осмысление тако-го рода инициатив, нельзя все же не заметить, что любым попыткам их практической реализации неминуемо должно предшествовать исследование вопросов о соотношении уго-ловных проступков с административными правонарушени-ми, о возможности «перевода» в разряд уголовных проступ-ков не только упомянутых уголовно-противоправных дея-ний, но и отдельных административных правонарушений,

тяготеющих по своему характеру и степени общественной опасности к преступлениям, а также о целесообразности сохранения составов преступлений с административной преюдицией.

Максимальная взвешенность и пропорциональность чрезвычайно важны и при определении размеров административных наказаний, в особенности тогда, когда это касается таких санкций, которые известны и уголовному законодательству. Целесообразно воздерживаться от такого их межотраслевого сопряжения друг с другом, при котором стиралась бы грань между административной и уголовной ответственностью. Так, само по себе дополнение перечня административных наказаний обязательными работами (ст. 3.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) не вызывает принципиальных возражений. Но если учесть, что они могут назначаться на срок от 20 до 200 ч, а тем самым в немалой степени совпадать с временными рамками аналогичного уголовного наказания (согласно ч. 2 ст. 49 Уголовного кодекса Российской Федерации обязательные работы устанавливаются на срок от 60 до 480 ч), такого рода законодательные новации не выглядят бесспорными. Не лучше обстоит дело и с размерами административного штрафа, так как после его увеличения за отдельные административные правонарушения (для граждан – до 500 тыс. руб.; для должностных лиц – до 1 млн руб.) неминуемо возникает проблема его соотношения с уголовным штрафом,

размер которого согласно ч. 2 ст. 46 Уголовного кодекса Российской Федерации может составлять от 5 тыс. до 5 млн руб.

Говоря об административных наказаниях, особо следует остановиться на административном аресте, поскольку законодатель все чаще склонен прибегать к нему в качестве наиболее действенного средства реагирования на административные правонарушения. Чтобы убедиться в этом, достаточно напомнить, что при вступлении в силу действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях возможность его применения была предусмотрена только за 15 составов административных правонарушений, в то время как сейчас количество последних увеличилось уже более чем в 4 раза. И это при сохранении неизменности формулировки ст. 3.9 Кодекса, согласно которой административный арест допустимо устанавливать федеральным законом и назначать судьей лишь в исключительных случаях и только за отдельные виды административных правонарушений, что, естественно, подразумевает поиск дискреционных пределов законодательного расширения сферы применения административного ареста.

Большие сомнения применительно к административным наказаниям и правилам их назначения вызывает наличие в действующем Кодексе об административных правонарушениях абсолютно определенных санкций, в частности административных штрафов (ст. 7.29, 11.33, 12.3, 13.19.2, 14.1.2 и др.). Причем нередко их размеры существенно превосхо-

дят базовые (отправные) показатели, установленные ч. 1 его ст. 3.3 (для граждан – 5 тыс. руб.; для должностных лиц – 50 тыс. руб.). Такое «унифицированное» определение законодателем размера административных штрафов (наказаний), как представляется, не очень согласуется с вытекающими из положений Конституции Российской Федерации, ее ст. 1 (ч. 1), 19 (ч. 1) и 55 (ч. 3), общеправовыми принципами гуманизма, справедливости и индивидуализации ответственности, в результате чего субъекты административной юрисдикции оказываются в весьма затруднительном положении, не позволяющем им учитывать ни характер и степень общественной опасности совершенного правонарушения, ни личность нарушителя, включая его материальное положение, и в зависимости от этого определять размер административного штрафа.

В серьезном критическом осмыслении нуждается и все более заметно проявляющаяся склонность законодателя к использованию безальтернативных санкций. Чаще всего в таком качестве выступают административные штрафы, но иногда – и другие административные наказания (например, лишение специального права или дисквалификация). При этом почему-то упускается из виду, что отдельные субъекты административной ответственности не могут быть подвергнуты тем или иным административным наказаниям, вследствие чего в случае совершения административного правонарушения, за которое предусмотрена безальтернативная

санкция, такие лица, если они нормативно выведены из-под ее применения законодателем, могут оставаться безнаказанными, что едва ли в полной мере коррелирует с требованиями ст. 15 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, обязывающей всех – органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения – соблюдать Конституцию и законы.

Немало вопросов возникает и в связи с включением в круг субъектов административной ответственности юридических лиц. Поскольку их легальное определение в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отсутствует, правоприменители, ориентируясь на толкование положений Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 48, 50, 120 и др.), как правило, полагают, что ответственности за совершение административных правонарушений должны подлежать – наряду с коммерческими и некоммерческими организациями – также и органы государственной власти и местного самоуправления. Думается, однако, что наделение в соответствии с законом органов публичной власти правами юридического лица вовсе не свидетельствует об их полном отождествлении с коллективными участниками гражданско-правовых отношений, в том числе в качестве адресатов норм об административной ответственности. Во всяком случае, механический перенос на органы государственной власти и местного самоуправления конструкции юридического лица, не рассчитанной в соответствии с ч. 1 ст.

2 Гражданского кодекса Российской Федерации на применение в сфере публично-властных отношений, выглядит далеко не безупречным и, как следствие, может приводить к тому, что за действия (бездействие), имевшее место со стороны органа публичной власти, административная ответственность фактически возлагается на хозяйствующего субъекта. С учетом этого законодателю следовало бы основательно поразмыслить над конструкцией тех составов административных правонарушений, субъектами которых признаются юридические лица, обратив особое внимание на идентификацию юридического лица как субъекта административной ответственности, особенности субъективной стороны административных правонарушений, совершаемых юридическими лицами, а также объективные признаки административной деликтоспособности юридических лиц.

Привлекает к себе внимание и умолчание Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях об ответственности за соучастие (за рамками соисполательства) в административно наказуемых посягательствах, а также о неоконченных административных правонарушениях. Между тем потребность в соответствующих институтах административно-деликтного законодательства настоятельно ощущается в юрисдикционной практике, что наиболее остро чувствуется применительно к административной ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды, о санитарно-эпидемиологическом бла-

гополучии населения, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о естественных монополиях, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о пожарной безопасности и т. п. В связи с этим законодателю – отталкиваясь от накопленного опыта уголовно-правового регулирования соответствующих отношений – стоило бы подумать о дополнении административно-деликтного законодательства нормами о соучастии в совершении административных правонарушений и приготовлении (покушении) к их совершению.

Помимо этого, следует заметить, что для приведения законодательства об административных правонарушениях в соответствие с конституционно-доктринальными ожиданиями, его изменения не могут ограничиваться только материально-правовой составляющей административной ответственности, а должны охватывать собой и ее процессуальные аспекты, касающиеся производства по делам об административных правонарушениях. Каким бы ни было качество законодательного оформления административных санкций, оснований, условий и правил их применения, оно никогда не сможет быть реализовано надлежащим образом без адекватного процессуального сопровождения, детально регламентирующего административно-юрисдикционные процедуры и соответствующего конституционным требованиям соблюдения и защиты прав и законных интересов при-

влекаемых к административной ответственности лиц, потерпевших, свидетелей и других участников производства по делам об административных правонарушениях. Это обстоятельство чрезвычайно важно иметь в виду, так как в данной области правового регулирования инерционно сохраняется упрощенный взгляд на объективно необходимые критерии процессуального обеспечения института административной ответственности.

Особенно болезненными в плане процессуального обеспечения рассмотрения дел об административных правонарушениях представляются вопросы о том, к какому из предусмотренных ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации видов судопроизводства – конституционному, гражданскому, административному или уголовному – относится производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое судьями (мировыми судьями), а также о правомерности дифференциации процессуальных правил производства по делам об административных правонарушениях в отношении физических и юридических лиц, оправдывающей использование применительно к последним арбитражно-процессуальных, т. е. в основе своей гражданско-процессуальных, процедур.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что оптимизация законодательства об административных правонарушениях, осуществляемая после принятия Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях посред-

ством мер точечного (фрагментарного) характера, имеет весьма ограниченные рамки и не только не в состоянии дать искомый эффект, а напротив, зачастую лишь усложняет целостное восприятие и применение административной ответственности. Для исправления сложившегося положения необходима полноценная ревизия правового регулирования ответственности за административные правонарушения. Естественно, что последняя, в сравнении с корректировкой его отдельных положений, гораздо затратнее. Но без тщательно продуманной стратегии модернизации всего комплекса норм об административной ответственности решить задачу приведения административно-деликтного законодательства в соответствие с конституционными стандартами правового государства будет крайне затруднительно, а потому есть весомые основания полагать, что предпринятые авторами настоящей монографии усилия, имеющие своей целью всестороннее исследование природы административной ответственности и обоснование необходимости ее законодательного реформирования, окажутся весьма своевременными и максимально востребованными.

*Судья Конституционного Суда Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*
С.Д. Князев

Глава I

Административная ответственность в правовой системе

1. Генезис административной ответственности в российском праве

Зарождение в российском праве административной ответственности как нового вида юридической ответственности и самостоятельного правового института относится к периоду правления императора Александра II и обусловлено политическими, правовыми, экономическими и социальными последствиями проведенных им в 1860–1870 гг. реформ: крестьянской, земской, судебной, военной и т. д.

Как известно, после отмены крепостного права в 1861 г. и проведения земской и судебной реформ 1864 г. миллионы крестьян получили свободу, имущественные права и освободились от помещичьей квазисудебной юрисдикции. Кроме того, были разрешены органы местного управления и крестьянского общественного самоуправления (земства, сельские сходы и волостные суды), а также создана единая на

всей территории страны система общесудебных учреждений и введен суд присяжных.

Именно тогда впервые в России начали формироваться политико-правовые предпосылки, в том числе и возможной идентификации маловажных проступков (административных правонарушений) и механизма ответственности за их совершение в качестве самостоятельного объекта правового регулирования и соответственно объекта научных исследований.

При этом следует иметь в виду, что в Российской империи второй половины XIX в. сфера правового регулирования механизма юридической ответственности за публично-правовые деликты изначально была структурно инкорпорирована в отрасль права, именовавшуюся не административным, а полицейским правом. Эта важнейшая комплексная отрасль отечественного публичного права, позаимствованная из наиболее прогрессивных в Европе того периода прусской юридической теории и законодательной практики, охватывала тогда по предмету регулирования и областям регулируемых отношений целый ряд появившихся позднее самостоятельных отраслей и подотраслей права и законодательства – государственного, административного, муниципального, налогового, акционерного, торгового, трудового, семейного, общесудебного, уголовного, уголовно-процессуального, исполнительного¹.

¹ Подробнее об истории возникновения в дореволюционном правоведении

Термин «полиция» происходит от греческого *polis* (город). Именно города как «особая форма социально-экономической и политической организации общества»² в античном мире были колыбелью государственности и сосредоточением государственного управления (*politeia* по определению Аристотеля). Изначальной функцией городов-государств была защита от внешних угроз и обеспечение внешней безопасности, или «внешнего управления», т. е. *политики*. По мере развития государственности и централизации власти гораздо активнее стали развиваться уже функции по обеспечению порядка и охране внутренней безопасности городов-государств, или «внутреннего управления», т. е. *полиции*³.

В контексте настоящего исследования принципиальное значение имеет заложенное в содержание такого «внутреннего управления» разграничение между личными и общественными началами, между частными интересами человека

России науки внутреннего управления (полицейского права) и его института маловажных проступков см.: *Тарасов К.Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897; *Кирич А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. М., 2015. С. 17–51.

² Большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 2000. С. 901.

³ В XIX столетии Владимир Даль, например, давал такое определение слова «полиция»: «м. *франц.* надзор за внешним порядком в общежитии» (см.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Совмещ. ред. изданий В.И. Даля и И.А. Бодуэна де Куртенэ в современном написании. М.: Олма-пресс, 2003. Т. 3. С. 216); *Тарасов К.Т.* Очерк науки полицейского права. С. 11.

и общими интересами государства.

Соотношение этих интересов в различные исторические периоды постоянно видоизменялось и зависело от множества политических, экономических, социальных и правовых факторов и условий, характерных для конкретных этапов развития государственности, и традиционно обеспечивалось посредством реализации властью «положительных» и «отрицательных» мер в сфере внутреннего государственного управления. Отметим здесь для терминологической ясности, что аналогами понятий этих мер, использовавшихся в теории дореволюционного полицейского права, являются в современной теории административного права «позитивное управление и регулирование» в первом случае и «административно-правовые меры государственного принуждения» – во втором.

Показательна в связи с этим трансформация приоритетов в соотношении интересов личности и интересов государства и их регулирования в различные исторические периоды развития человеческого сообщества. Так, в IV–II тыс. до н. э. организация жизни в древних теократических государствах (деспотиях) связывалась с религией и обожествлением существовавшей власти, персонифицировавшейся на личности правителя. В этих условиях права и обязанности носителей власти были более религиозно-моральными, чем юридическими в их современном понимании, что давало все возможности деспоту и его приближенным пользоваться властью ис-

ключительно по своему усмотрению. Система внутреннего управления в древних деспотиях (Египет эпохи фараонов, Месопотамия, Китай, Урарту и др.) была крайне централизованной и бюрократичной, с практически полной бесправностью большинства подданных, которых религия обязывала к раболепному повиновению власти. При этом установление правил должного поведения и обеспечение карательных мер принуждения для обеспечения в государстве и обществе безопасности и порядка, спокойствия и благополучия зависели исключительно от воли и личных качеств правителей и их отношения к подданным.

Позднее, в условиях менее централизованного и бюрократизированного античного общества древних Греции и Рима, уклад жизни и внутренней организации государства базировался в основном на традициях домохозяйствования (*oikos*⁴). При этом от регулирования и контроля большей части социальных отношений и должного поведения, относящихся в настоящее время к сфере публичного права, государственного управления, полиции и юстиции, власть тогда самоустранилась. Государство в этот период перекладывало бремя общественной безопасности, обеспечения порядка и реализации карательных функций за его нарушение в большей мере на глав родов и семейных кланов (*pater familias*⁵). По образному выражению Макса Вебера, в пределах своих

⁴ См.: <http://ru.wikipedia.org/wiki/наТННСКО-пысскNnfi> словарь.

⁵ Там же.

границ «античное домовладение было самым древним носителем исключительного права управления» (или, точнее, правления, властвования), поэтому «на пороге дома древняя римская юстиция останавливалась»⁶.

Задачи обеспечения должного поведения и порядка, спокойствия и безопасности на уровне конкретного домовладения были для власти частным делом его хозяина на основе неписаного социально-политического договора между названными сторонами. Поэтому и наказания (т. е. те самые «отрицательные меры» внутреннего управления) за любые нарушения общепринятого порядка (деликты) устанавливались и применялись главами семей и родов в пределах своих «домохозяйствований» исключительно по собственному властному усмотрению.

Кстати, в России и США применительно к «управлению» крепостными крестьянами и темнокожими невольниками со стороны российских помещиков и североамериканской знати этот порядок во многом сохранился вплоть до начала 1860-х годов и был отменен практически одновременно: в Российской империи манифестом Александра II от 19 февраля (3 марта) 1861 г. «О Всемиловитейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей», а в Соединенных Государствах Америки – указом президента Линкольна от 22 сентября 1862 г. «Прокламация об освобождении рабов».

⁶ Вебер М. Хозяйство и общество: в 4 т. Т. III: Право. М., 2018. С. 47–48.

При этом в «варварской» России отмена крепостного права сопровождалась не только предоставлением крестьянам личной свободы и правом создания органов местного самоуправления (в том числе с юрисдикционными полномочиями сельских старост и старшин), но и правами пользования и выкупа земельных наделов и свободным распоряжением своим имуществом. Освобождение же американских негров от рабства не предусматривало никаких возможностей для наделения их гражданскими правами, а тем более землей. Лишь спустя 100 лет при президенте США Линдоне Джонсоне был принят Акт о гражданских правах 1964 г., который, наконец, в стране «образцовой демократии» законодательно отменил расовую сегрегацию.

Рассматриваемая нами «западная» человеческая цивилизация фактически до XVIII – начала XIX вв. не разграничивала право на частное и публичное. Да и само «право» (в отличие от «закона») вплоть до позднего Средневековья существовало скорее как политико-философская теория. Как римские статуты, так и регламенты в Средние века были актами не столько права, сколько власти (правления, управления). Публичный характер этим актам придавали властные субъекты их принятия в силу собственного понимания реальных государственных интересов.

В период феодального раздробления средневековой Европы проблема соотношения и взаимосвязи интересов власти и личности вновь (как и в античном мире) локализова-

лась на уровне внутренней организации жизни городов. На фоне постоянных междоусобных войн и насилия решением проблемы обеспечения безопасности людей и общественного (публичного) порядка стали жалованные грамоты суверенов на право самоуправления в городах для взаимной помощи, развития торговли, ремесел и защиты мирных горожан от набегов и грабежей соседей-феодалов и банд их наемников. В результате это способствовало активизации борьбы с преступностью, произволом поместных феодалов и постепенному государственно-объединительному процессу и централизации власти. Каждая из существовавших тогда крупных городских общин имела свое вече, собственные войско и ополчение, свои герб и казну, из которой и делались отчисления за «покровительство» городам со стороны центральной власти, а также на содержание полиции и других учреждений муниципального управления.

В позднем Средневековье наиболее отчетливо тенденции профессионализации внутреннего управления проявились в Германии, в том числе посредством более широкого, чем на других европейских территориях, регламентирования различных сфер жизни людей. Все публичные функции внутреннего управления, включая меры безопасности, обеспечения порядка и благоустройства, т. е. «полиция» в ее первоначальном широком значении, были развиты и формализованы в германских городах до крайности. Город давал гражданам относительную личную свободу и безопасность, но

подчинял их поведение строжайшей полицейской регламентации, в том числе посредством подробной формализации правил поведения и норм-запретов⁷.

По мере централизации власти монархов в качестве такого нового способа внутреннего управления на государственном уровне в Западной Европе XVI–XVII вв. постепенно формируется организационно-правовой механизм собственно «полицейской» деятельности в виде системы профессиональных учреждений уже преимущественно надзорно-правоохранительного и юрисдикционно-карательного предназначения.

Начиная с конца XVII в. и весь XVIII в. полицейская деятельность как обширная сфера управления практически всеми внутренними делами государства достаточно долго воспринималась, рассматривалась и исследовалась европейскими учеными в основном не с точки зрения юриспруденции и задач определения правовых границ для нее, а в целях философско-исторического осмысления реализации в государственном управлении «идеи об общем благе», которая в Европе получила распространение в виде теории философской школы *евдемонистов*, одним из наиболее видных представителей которой был философ Христиан Вольф.

В доведенных до крайностей формах эта теория домини-

⁷ Подробнее см.: Тарасов КТ. Очерк науки полицейского права. С. 11–12; Кирин А.В. Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 22–23.

рования общих интересов над интересами личности получила развитие в учениях *абсолютистов и меркантилистов*, обосновывавших идею абсолютной власти монарха (правителя) как лучшей формы государственного отеческого попечения о «неразумных подданных». В России представителями этого патерналистского направления политической и правовой мысли в конце XVII – начале XVIII столетий были выходец из Хорватии советник царя Алексея Михайловича Ю. Крижанич – автор трактата «Разговоры о государстве» (более известном под названием «Политика»), а позднее – современники Петра I: автор знаменитой «Книги о скудости и богатстве» 1724 г. крестьянин-самоучка Иван Посошков, вице-президент Синода Феофан Прокопович и автор многотомного труда «История Российская» В.Н. Татищев. Все свои упования и чаяния о благоденствии в российском Отечестве они возлагали исключительно на административные монаршие меры, утверждая, что народ – это воск, из которого можно лепить что хочешь. Для благоденствия подданных – «неразумных рабов государевых» – и при полном игнорировании их собственной воли, прав и интересов верховная власть должна ими управлять и регламентировать их жизнь.

В тот же период в европейских странах получили развитие и так называемые *камеральные науки*. Параллельно с меркантилистами с XVII по середину XIX в. камералисты (Н. де ла Маре, И.Г. фон Юсти, Ж.Э. Пюттер, Г. фон Берг,

Р. фон Мольте, О. Бэр, К. фон Гербер, Л. фон Штейн, О. Майер и другие – преимущественно немецкие и французские – ученые) занимались изучением способов «охранения и процветания» государства, т. е. наилучшего управления прежде всего казенным (или «камерным») имуществом, под которым понимались государственные финансы (казна), земли и другое государственное имущество (казенные предприятия, промыслы и т. д.). Российские патерналисты (названные Ю. Крижанич, И. Посошков, Ф. Прокопович и другие) также считали главенствующим «царский интерес, умножение казны государевой». Соответственно главным богатством государства они почитали деньги, а главный источник их поступления в казну видели в развитии торговли и ремесел, которые обогащают государство и поэтому должны быть всецело подчинены правительственной опеке и регламентации. Происходящее от позднелатинского *camera* немецкое слово *kameralien* определяло аналог современного понятия «наука государственного управления». Камералистика, таким образом, явилась прообразом науки об управлении, отражавшей характерные для того времени представления о закономерностях, правилах, формах и методах публичного управления в условиях неограниченного правом монархического государственного устройства. При этом образцом такого устройства власти в тот период считалась форма абсолютных монархий.

Следует, однако, учитывать, что камеральная наука также

еще не была наукой как таковой в современном понимании, а являлась скорее собранием практических рецептов и рекомендаций по управлению внутренними делами в европейских монархиях, наделявших полицию множеством функций (наряду с изначальным обеспечением безопасности) и охватывавших полицейскими регламентами все стороны жизни людей⁸.

В условиях абсолютных монархий полиция по усмотрению и воле государей имела практически всеобъемлющие полномочия по обеспечению порядка и безопасности, а также по регулированию и контролю экономической жизни, реализуя и нормотворческие, и фискальные, и судебные функции. Такое государственное устройство, получившее наибольшее распространение на германских территориях, позднее стало определяться в науке XIX в. термином «полицейское государство» (*Polizeistaat*)⁹.

⁸ Подробнее об учениях западноевропейских и российских патерналистов, меркантилистов и камералистов см.: *Тарасов КТ.* Очерк науки полицейского права. С. 10–44; *История политических и правовых учений: учебник / под ред. В.С. Нерсисянца.* М., 1988. С. 234–258; *Кирип А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 20–33.

⁹ Подробнее о теории государственного управления, науке права внутреннего управления и предшествовавших им философских, политических и правовых теориях см. также: *Летков В.Н.* Русский народ и государство: история русского общественного права до XVIII века. М., 1858; *Тарасов КТ.* Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. К., 1874; *Его же.* Очерк науки полицейского права; *Драго Р.* Административная наука / пер. с фр. М., 1982; *История политических и правовых учений.* С. 237–258; *Вебер М.* Указ. соч. Т. III. С. 44–223 и др.

В России полиция как самостоятельное государственное учреждение с таким названием была образована в 1718 г. Петром I. В обязанности городской полиции царскими «пунктами» были вменены прежде всего задачи охраны безопасности. Наряду с обеспечением общественной безопасности и порядка, пресечением преступлений, а также надзором за лояльностью государству граждан и их объединений регулирующая и контрольная деятельность полиции распространялась также на казенное имущество, муниципальную и коммунальную сферу, народное образование и регулирование семейных отношений, транспорт и почтовую связь, кредитные учреждения, торговлю, сельское хозяйство, ремесленное и промышленное производство и даже на «благочиние» (т. е. соблюдение церковных правил и пристойное поведение в храмах).

Например, в Регламенте 1721 г. сфера деятельности полиции в Российской империи была сформулирована столь широко, что охватывала практически и все внутреннее управление, и «благоусмотрение», и судебные функции¹⁰. Более то-

¹⁰ Подробнее об истории полиции в Российской империи см., напр.: *Тарасов И.Т.* Очерк науки полицейского права; *История полиции дореволюционной России: сб. док. и материалов по истории гос-ва и права* / сост. В.М. Курицин, Р.С. Мулукаев, В.П. Коряков. М., 1981; *Сизиков М.И., Борисов А.В., Скрипильев А.Е.* История полиции в России (1718–1917 гг.). М., 1992; *Сизиков М.И.* Полицейская реформа Петра Первого // *Правоведение*. 1992. № 2. С. 88–96; *Гадай Ю.Г.* Суд и административно-полицейские органы в пореформенной России (1864–1879). Н. Новгород, 1999; *Российский Б.В., Стартов Ю.Н.* Административное право: учеб. для вузов. М., 2009. С. 110–112; *Кириин А.В.* Административно-деликтное

го, в период с 1721 по 1775 г. в силу «постоянного изменения воззрений законодательства на полицию как на учреждение и задачу... в отношении к подчиненности, формам сношений, кругу органов, сфере деятельности и характеру власти, полиция... успела присвоить себе одно время даже законодательную власть, издавая общеобязательные уставы»¹¹.

Принципиальное значение для исследования генезиса административной ответственности в российском праве имеет анализ развития профильного дореволюционного законодательства.

Так, первая в истории России попытка объединения разрозненных норм о публично-правовой ответственности (в современном понимании этого термина) была предпринята еще в середине XVII в. Речь идет о Соборном уложении 1649 г., которое вплоть до начала XIX в. было основным законодательным источником, представлявшим по своей форме произвольно скомпонованный свод действовавших российских законов с нормативным содержанием разной отраслевой направленности.

Регламентации публично-правовой ответственности были посвящены гл. I–VII, IX–X и XXI–XXV Уложения. Из них только две главы имели исключительно уголовно-правовое содержание: гл. XXI «О разбойных и татебных делах»

право: теория и законодательные основы. С. 20–24 и др.

¹¹ См.: *Тарасов КТ.* Очерк науки полицейского права. С. 21–22; *Кирил А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 23–24.

и гл. XXII «За какие вины кому чинить смертную казнь и за какие вины смертью не казнить, а чинить наказание» (всего 26 статей). Критериями его архаичной классификации выступали прежде всего категории лиц, совершившие наказуемые деяния. Например, в гл. I это были богохульники и церковные мятежники, в гл. IV – «подписчики» и подделыватели печатей, в гл. V – «денежные мастера» (фальшивомонетчики), в гл. XII – ратные люди, в гл. XXII и XXIV – стрельцы, атаманы и казаки. Вместе с тем в ряде глав Уложения нормы были сгруппированы по другим критериям: в гл. II и III – в соответствии с охраняемым благом (государская честь и государственное здоровье, государев двор); в гл. XXI – по видам преступлений (разбойные и татебные дела) и т. д.

Составители Соборного уложения 1649 г. не знали и не употребляли понятий «преступление» или «проступок», а наказуемые (казнимые) властью деяния формулировались ими исходя из традиционных религиозных и моральных запретов на основе сложившейся к тому времени практики судебных прецедентов, правовых казусов и обычаев. В связи с этим конкретные статьи профильных глав Уложения, по образному выражению исследователя этого памятника А.И. Ситниковой, представляли собой скорее правовые «сюжеты», чем привычные нам сегодня «составы» правонарушений¹².

¹² Ситникова А.И. Соборное уложение 1649 г. как законописный правовой памятник // История гос-ва и права. 2010. № 22. С. 24–26.

Спустя 180 лет, уже под явным влиянием наиболее прогрессивного тогда в Европе прусского и французского публичного права, был разработан Свод законов Российской империи 1832 г. в 15 т., который вступил в силу с 1 января 1835 г. Публично-правовой ответственности был посвящен последний, XV том, который включает две книги, содержащие впервые сведенные в едином законодательном источнике материальные и процессуальные нормы о публично-правовых деликтах. Книга первая – «О преступлениях и наказаниях вообще» – состоит из 11 разделов, в первом из которых, по аналогии с прусским правом, была выделена Общая часть, а остальные 10 разделов составили Особенную часть. Книга вторая называется «О судопроизводстве по преступлениям».

Статьи 1 и 2 Общей части впервые сформулировали и разграничили понятия «преступление» и «маловажные преступления или проступки». Первое использовалось для характеристики запрещенного законом уголовного деяния под страхом наказания в виде различных форм лишения преступника свободы или жизни, второе же – для характеристики незначительных деяний, запрещенных законом под страхом полицейского «исправления» (как правило, легкого телесного наказания, предупреждения или небольшого денежного наказания). Таким образом, уже в 1835 г. в российском праве появляются законодательные характеристики двух отдельных видов публично-правовых деликтов – «преступле-

ний» и «проступков».

Еще через 10 лет была предпринята попытка систематизации на современной для того времени научной основе норм о публично-правовой ответственности в виде Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. Уложение состоит из 12 разделов, включающих 1711 статей с выделением первого раздела в Общую часть, а остальных – в Особенную. Четкое деление наказуемых деяний по строгости наказания в Уложении 1845 г. отсутствовало, однако законодатель воспроизвел в нем введенные нормами Свода законов 1832 г. применительно к характеристике публичных деликтов два отдельных термина – «преступление» и «проступок», хотя опять без их конкретных дефиниций и критериев разграничения. Вместе с тем, формализуя отличия этих двух видов публичных правонарушений, ст. 3 Уложения к проступкам относил «деяния, за которые в законе определены как высшее наказание арест или денежная пеня».

Это означает, что еще в 1830-1840-е годы, при полном отсутствии в тот период какой-либо собственной юридической теории, общая система публично-правовой ответственности практически была дифференцирована в российском законодательстве на две автономные подсистемы, которые составляли две разновидности публичных деликтов и две группы наказаний за них¹³.

¹³ Подробнее о соотношении двух разновидностей публично-правовых деликтов в российском дореволюционном и современном праве см.: *Кирип А.В.* Уго-

Принципиально важным этапом процесса обособления в отечественном дореволюционном законодательстве самостоятельной системы ответственности за «маловажные» публично-правовые нарушения стало принятие Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 г., ориентированного уже только на проступки. Устав состоял из 13 глав: первая формулировала Общие положения, остальные составляли Особенную часть и содержали в общей сложности 150 составов проступков, впервые систематизированных по единому критерию – объектам посягательств – и включавших нарушения:

- 1) посягающие на установленный порядок управления;
- 2) посягающие на порядок благочиния;
- 3) посягающие на общественный порядок и спокойствие;
- 4) посягающие на общественное благоустройство;
- 5) посягающие на порядок в области строительства;
- 6) посягающие на порядок в области средств сообщения;
- 7) правил пожарной безопасности;
- 8) правил почтовой и телеграфной связи;
- 9) правил охраны здоровья;

ловное и административно-деликтное право: партнерство, а не патернализм // Б-ка криминалиста. Науч. журн. 2013. № 2 (7). С. 126–135; Его же. Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Адм. право и процесс. 2013. № 7. С. 53–57; *Кирич А.В., Побежимова Н.И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России // Вести. Ом. юрид. акад. 2017. Т. 14. № 4. С. 20–26.

- 10) посягающие на личную безопасность;
- 11) посягающие на семейные права;
- 12) посягающие на собственность.

Если абстрагироваться от характерной для того периода развития российского права и русского языка терминологии, то структурирование глав Особенной части этого Устава выглядит вполне современно и может быть прямо сопоставимо по содержанию со структурой Особенной части как Кодекса об административных правонарушениях РСФСР (далее также – КоАП РСФСР) 1984 г., так и действующего Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее также – КоАП РФ, Кодекс) 2001 г.

Следует, правда, отметить, что Уставом 1864 г. не были предусмотрены собственные процедуры рассмотрения дел о маловажных проступках. Этот процессуальный пробел в законодательном регулировании зарождавшегося института административной ответственности через 25 лет восполнили Правила производства дел о проступках 1889 г., которые опять-таки впервые в отечественном праве достаточно подробно регламентировали:

- подведомственность по делам о проступках;
- порядок возбуждения процедуры рассмотрения дела и вызова в суд;
- порядок разбирательства дела в волостном суде;
- порядок вынесения постановлений и приговоров;
- порядок производства по жалобам на решения волост-

ных и крестьянских судов;

- порядок подачи частных жалоб;
- порядок подачи прошений об отмене окончательных приговоров, а также
- порядок исполнения приговоров.

Очередным шагом на пути становления самостоятельно-го вида публично-правовой ответственности за «маловажные проступки» стало принятие Административного устава о наказаниях, налагаемых сельским старостой и волостным старшиной, 1899 г. Этим правовым актом (на примере регулирования мер об ответственности в отношении крестьянского сословия) в царской России было проведено уже вполне полноценное законодательное разграничение составов маловажных проступков и уголовных преступлений. Административным уставом к «маловажным» были отнесены прежде всего проступки, предусмотренные ранее Уставом о благоустройстве в казенных селениях 1857 г. Кроме того, к административно наказуемым также были отнесены предусмотренные иными действовавшими в тот период уставами нарушения, которые за малозначительностью, по усмотрению сельских старост и волостных старшин, не признавались ими особо важными и подлежавшими рассмотрению в судебном порядке (как уголовные преступления). Административным уставом были предусмотрены следующие налагаемые в административном порядке наказания для крестьян:

- денежный штраф в размере до 1 руб.;
- арест на срок не более 2 суток;
- назначение на общественные работы.

Парадоксальный вывод в оценке приведенных правовых актов Российской империи делают представители современной российской уголовно-правовой науки, утверждая, что и Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г. являются полноправными источниками «классического» уголовного права, основанного на архаичном подходе прусского законодательства и французского Уголовного кодекса 1810 г.¹⁴

Однако с учетом приведенных фактов нам представляется очевидным, что уже к концу XIX столетия в российском законодательстве была сформирована достаточная обширная правовая база для безусловного признания отечественного феномена выделения маловажных (административных) проступков в самостоятельный вид публично-правовых деликтов – со своими собственными категориями субъектов их совершения, объектами посягательства, видами наказаний, системой юрисдикционных (преимущественно квазисудебных или административных) субъектов и основами процедурно-

¹⁴ Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений в контексте концепции criminal matter (уголовной сферы) // Междунар. правосудие. 2013. № 1. С. 47.

го механизма привлечения к ответственности¹⁵.

¹⁵ Подробнее о формировании и развитии дореволюционного законодательства о маловажных проступках см.: *Тарасов КТ.* Очерк науки полицейского права; *Дерюжинский В.Ф.* Полицейское право. СПб., 1911; *Кулишер А.М.* Господство права и административное принуждение. Ярославль, 1911; *Кирип А.В.* Административно-деликтное право: теория и законодательные основы. С. 41–51; *Его же.* Генезис института «маловажных проступков» в дореволюционной праве России//История гос-ва и права. 2011. № 12. С. 12–14.

2. Административная и уголовная ответственность

Научная дискуссия ученых-административистов с теоретиками уголовной ответственности об обоснованности существования в отечественном праве двух самостоятельных видов публично-правовой ответственности продолжается уже более 100 лет. В последнее десятилетие это противостояние вновь активизировалось в связи с очередной попыткой оспорить право на существование административной ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности¹⁶.

¹⁶ См.: *Агеев А.Л.* О месте законодательства об административных правонарушениях в российской правовой системе // Адм. право и процесс. 2011. № 2. С. 27–29; *Арбузов С.С., Кубанцев С.П.* О перспективе введения в России института уголовной ответственности юридических лиц // Журн. рос. права. 2012. № 10. С. 99–106; *Васильев Э.А.* Общие черты административного правонарушения и преступления // Адм. право и процесс. 2007. № 1. С. 2–9; *Геворкян В.М.* Развитие понятия «преступление» в российском праве // Соврем. право. 2007. № 6. С. 97–100; *Головкин Л.В.* Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений... С. 42–52; *Голубок С.А.* Кодекс об административных правонарушениях: небывалое бывает... // Закон. 2012. № 2. С. 49–53; *Есаков Г.А.* От административных правонарушений к уголовным проступкам, или О существовании уголовного права в «широком» смысле // Б-ка криминалиста. Науч. журн. 2013. № 1 (6). С. 37–45; *Кирилин А.В.* Уголовное и административно-деликтное право...; *Его же.* Еще раз о генезисе административной ответственности...; *Кирилин А.В., Побежимоев Н.И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России: материалы Всерос. науч. – практ.

Инициаторы возвращения административных правонарушений в систему уголовного права и воссоздания в современном российском праве давно устаревшей триады уголовных деликтов (тяжкие преступления, преступления и уголовные проступки) игнорируют описанный нами опыт развития в XIX столетии законодательства Российской империи о публично-правовой ответственности и обширную практику его применения.

Названные выше три разновидности уголовных деликтов были установлены в Уголовном уложении 1903 г. исключительно по субъективному усмотрению законодателей того периода на основе систематизации норм этой отрасли по прусско-французской модели «широкого» уголовного права и без учета уже сложившейся к началу XX в. отечественной практики параллельного развития уголовного законодательства и законодательства об административных проступках.

Ориентируясь на содержание именно этого законодательного акта, защитники проступков как вида уголовных деликтов намеренно замалчивают, что к 1903 г. уголовное законодательство в Российской империи было разрозненным и

конф. СПб., 2017; *Клепицкий И.А.* Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Гос-во и право. 2000. № 3. С. 65–74; *Крылова Н.Е.* Существует ли уголовное право в «широком смысле слова»? // Науч. основы уголов. права и процессы глобализации: материалы V Рос. конгресса уголов. права / отв. ред. В.С. Комиссаров. М., 2010. С. 721–727; *Логецкий А.Л.* Преступление и проступок в уголовном праве XIX – начала XX века. М., 2003 и др.

не имело своей целостной отраслевой теории. Вместе с тем в современном правоведении общепризнано, что для выделения и оформления отраслей в системе права необходимо соблюдение двух главных условий: наличие концептуально проработанной и общепризнанной профильной наукой теории, а также полноценная систематизация (преимущественно в виде кодификации) *всех* отраслевых норм.

Однако оба этих условия на момент принятия Уголовного уложения не были соблюдены. Как мы уже исследовали и описали выше, архаичная «полицейско-крепостная» российская юриспруденция только в последней трети XIX в. под воздействием реформ Александра II начала поступательно развиваться и постепенно трансформироваться. Итогом этих изменений лишь к началу XX в. стало выделение из единой публично-правовой отрасли «прусского» полицейского права новых отраслевых «ветвей» – государственного, муниципального, финансового, трудового, семейного права и т. д.

Одной из таких новых отраслей стало и уголовное право. Причем принятие в 1903 г. Уголовного уложения отнюдь не завершило процесс оформления дореволюционного уголовного права как подотрасли полицейского права в концептуально единую и содержательно полноценную отрасль российского законодательства. Ведь за рамками Уложения тогда остались целые подотраслевые комплексы профильных норм (например, Воинский устав о наказаниях и Военно-морской устав о наказаниях). Кстати, позднее, уже в советский пе-

риод, военно-уголовное право многие десятилетия было частью военного права и самостоятельной отраслью союзного законодательства в отличие от республиканских уголовных кодексов. Завершился же долгий процесс оформления уголовного права в полностью кодифицированную единую отрасль отечественного публичного права и законодательства лишь в постсоветский период с принятием в 1996 г. Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Следует также учитывать, что теория уголовной ответственности в ее современном научном понимании достаточно долго разрабатывалась как общая с административной ответственностью «публично-деликтная» подотрасль полицейского права в его широкой (прусской) трактовке. Многие понятия, категории и положения, позднее ставшие как основой содержания для теории административной ответственности, так и научной базой для современной теории уголовного права, уголовного процесса, криминологии, криминалистики (а также для многих других отраслей современного права), разрабатывались тогда именно учеными-полицистами¹⁷.

¹⁷ Андреевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. СПб. Т. 1 – 1874, т. 2 – 1876; Берендтс Э.Н. Связь судебной реформы с другими реформами Александра II и влияние ее на государственный и общественный быт России. Пг., 1915; Кулитер А.М. Указ, соч.; Тарасов КТ. Личное задержание как полицейская мера безопасности. К., 1875; Его же. Учение об акционерных компаниях. К., 1878; Его же. Учебник науки полицейского права. Вып. 1–4. М. Вып. 1 – 1891, вып. 2 – 1893, вып. 3 – 1895, вып. 4 – 1896; Его же. Очерк науки полицейского права и др.

Например, в рамках исследования общего механизма и системы «отрицательных мер» управления внутренними делами государства в широком смысле (т. е. всех мер государственного принуждения) именно наука полицейского права в середине – конце XIX в. впервые в российском правоведении выделила специфические признаки и начала теоретически обосновывать разграничение профильных сфер регулирования и применения «отрицательных мер» в отношении всех видов юридической ответственности – уголовно-правовой, гражданско-правовой, административно-правовой и дисциплинарной.

Представители этой комплексной публично-правовой отрасли отечественной юриспруденции еще в XIX столетии начали разрабатывать и формулировать теоретические основы:

- современных понятий преступления и проступка, их различных видовых характеристик и составов;
- объектов противоправных посягательств и их классификации, а также объективной и субъективной стороны этих разновидностей противоправных деяний;
- форм вины и понятий невменяемости, необходимой обороны, крайней необходимости, соучастия, пособничества, попустительства;
- института субъектов уголовных преступлений и мало-важных (административных) проступков, а также их классификации;
- института уголовных наказаний и их разграничения с

исправительными (административными) наказаниями и их классификации;

– института подведомственности дел о проступках и др.

На современной научной основе ученые-полицейсты исследовали также вопросы о причинах преступности, способах и формах ее профилактики, методах и формах дознавательной (оперативно-разыскной), экспертной, следственной деятельности и т. д. и т. п.

Наука полицейского права заложила, конкретизировала и развила на основе и с учетом эволюции в XIX столетии отечественного публичного законодательства и практики его применения теорию административного принуждения, выделив и классифицировав в его рамках меры предупредительного характера, меры пресечения, а также меры наказания, применяемые в упрощенном (административном) порядке за «маловажные» проступки. На 100 лет раньше своих западноевропейских коллег российские полицейсты и административисты начали разрабатывать теоретические основы «штрафной» (т. е. административной) ответственности юридических лиц на примере общин, органов соединства, профессиональных корпораций и акционерных обществ, а также критерии разграничения в публично-правовой сфере уголовных, административных и дисциплинарных правонарушений должностных лиц¹⁸.

¹⁸ См., напр.: *Тарасов КТ.* Учение об акционерных компаниях; *Его же.* Очерк науки полицейского права и др.

Таким образом, дореволюционное полицейское право Российской империи в равной мере заложило основы для современной теории как уголовного, так и административно-деликтного права, начав (уже без прямой ориентации на немецкие и французские примеры) формировать научный инструментарий и зачатки методологии изучения института «маловажных» проступков как особого административно-правового вида ответственности.

Что же касается полноценного законодательного обособления административных правонарушений от уголовных преступлений, то оно состоялось уже в послереволюционный советский период с принятием первого Уголовного кодекса РСФСР (далее – УК РСФСР) 1922 г. и первых профильных декретов об административной ответственности 1922–1923 гг. После реабилитации в сталинском СССР административного права (объявленного большевиками после революции буржуазной наукой) в 1940-е годы началась и разработка теории административной ответственности, которая в настоящее время исследуется наукой административно-деликтного права.

Российское административно-деликтное право как подотрасль административного права и наука – это пример естественного и общераспространенного эволюционного пути развития современного права, которым в свое время прошло и уголовное право Российской Федерации (далее также – РФ). Потому теоретики административно-деликтного пра-

ва, не забывая своих общих с уголовным правом «полицейских» корней, также считают себя вправе пользоваться единым первоначальным источником теоретических наработок дореволюционного полицейского права, а заодно и советской теории права и теории юридической ответственности.

Кстати, в конце XIX – начале XX в. из общей для публично-правовой сферы комплексной отрасли полицейского права начали выделяться и активно развиваться, наряду с уголовным правом, и такие новые отрасли, как государственное, финансовое, трудовое право и т. д. Более того, это эволюционное движение и послужило в итоге одной из главных причин окончательного преобразования полицейского права в административное.

Объективный процесс развития и эволюции системы отечественного права – при всех реальных издержках советской практики «руководящей роли КПСС» и идеологизации практически всех сфер жизни общества – продолжился и в СССР. Например, в советский и постсоветский периоды из государственного права выделились со своими предметными рамками конституционное, муниципальное, а затем и парламентское право; из административного права предметно обособились информационное, административно-деликтное, служебное, лицензионное, таможенное право и т. д.; из финансового права выделились бюджетное, налоговое, банковское, валютное право и т. д. Появились и такие новые «симбиозные» отрасли, как право социального

обеспечения, пенсионное, нотариальное, акционерное право и ряд других отраслей и подотраслей.

В связи с этим попытки современных сторонников архаичной идеи возврата административных правонарушений в триаду уголовных деликтов образца 1903 г. (в виде уголовных проступков) и отмены тем самым КоАП РФ и административно-деликтного права выглядят сомнительно. Однако именно это предлагают сегодня отдельные ученые, по логике которых получается, что выделение уголовного права (как подотрасли дореволюционного полицейского права) в самостоятельную отрасль российского права и его систематизированное оформление в Уголовном уложении 1903 г. было правомерным, позитивным объективно эволюционным шагом, а обособление спустя 20 лет в законодательстве СССР правового механизма ответственности за проступки в самостоятельный вид административной ответственности, подотрасль законодательства и самостоятельный институт советского административного права – это лишь политические козни большевиков, не более того¹⁹. Такого рода аргументация, при всем уважении к оппонентам, никак не может быть воспринята всерьез.

По нашему мнению, в научной дискуссии вообще, и особенно в правоведении, любая политизация аргументов должна быть исключена. Обвиняя современных российских законодателей в манипулировании мерами административной

¹⁹ См., напр.: Есаков Г.А. Указ. соч. С. 41–42.

ответственности, авторы таких утверждений сами справедливо признают, что тот же состав «клевета» переключивался из УК РФ в КоАП РФ и обратно. Тем не менее из этого факта совсем не следует делать вывод о большей политизации административно-деликтного права по сравнению с почему-то менее политизированным уголовным правом.

К сожалению, проявления волюнтаризма и нигилизма в отношении к праву имеют в нашей многострадальной стране слишком глубокие корни. В связи с этим следует признать, что политическими и конъюнктурными мотивами в значительной мере были обусловлены законодательные инициативы как по «криминализации» КоАП РФ, так и по «либерализации» УК РФ. Что и привело за последние годы к размыванию границ между уголовной и административной ответственностью, а вовсе не некие концептуальные и потому неустранимые дефекты теории административно-деликтного права, о которых пишет проф. Г.А. Есаков²⁰.

С сожалением приходится констатировать, что в своих нападках на административную ответственность этот ученый не одинок. К примеру, авторитетный теоретик уголовного права и процесса заведующий кафедрой уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора МГУ проф. Л.В. Головкин также утверждает, что, следуя концепции французского Уголовного кодекса 1810 г., понятия «административная ответственность» и «административное правонаруше-

²⁰ Там же. С. 37–45.

ние» не имеют друг к другу никакого отношения. Иначе говоря, мелкое правонарушение частного лица перед государством никак не связано и не может быть связано с идеей ответственности публичной администрации перед частными лицами. Это не только разнопорядковые, но и разноотраслевые проблемы, сведение которых воедино может объясняться лишь колоссальной доктринальной путаницей. **А любое** нарушение закона, наказываемое государством, входит в состав уголовного права независимо от строгости наказания (от штрафа до смертной казни). И их разграничение представляет собой уже внутриотраслевую уголовно-правовую проблему²¹.

Не вдаваясь здесь в серьезную дискуссию, отметим лишь, что «доктринальную путаницу» создают, по нашему мнению, сами названные представители уголовно-правовой науки, ориентируясь в своих теоретических подходах лишь на давно устаревшие с XIX в. французские и прусские модели «широкого» уголовного и «узкого» административного права. И при этом полностью игнорируя поистине новационный 150-летний преемственный опыт дореволюционного, советского и постсоветского права и законодательства России по комплексному развитию институтов административной ответственности и административной юстиции, решивших применительно к «неуголовным» публичным деликтам

²¹ Цит. по: Головки Л.В. Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений... С. 45.

задачу как ответственности частных лиц перед государством (в КоАП РСФСР и РФ), так и ответственности государства перед частными лицами (в Кодексе административного судопроизводства – КАС РФ).

В качестве еще одного повода для возвращения административных деликтов в систему уголовного права и законодательства традиционно используется и аналогичный мерам уголовной ответственности универсальный характер мер административной ответственности, применяемых за нарушения норм многих отраслей законодательства, а не только за нарушения против «порядка управления». При этом под чисто управленческими нарушениями авторы идеи возврата к широкому толкованию уголовного права понимают только узкую сферу деликтных отношений, очерченную нормами гл. 19 действующего КоАП РФ. Однако в структуру Особенной части любого курса российского административного права традиционно включаются четыре области государственного управления, нормативно и предметно классифицируемые по множеству отраслей и сфер правового регулирования, отнюдь не ограниченных отношениями по обеспечению собственно «порядка управления».

Кроме того, объектами регулирующего воздействия со стороны исполнительной власти являются все юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые не имеют другой публично-правовой формы ответственности, кроме административной. Вместе с тем этот важный аргумент

сторонники «широкого» уголовного права стараются намеренно не затрагивать в контексте спора с административистами. Обусловлено это тем, что вопрос об уголовной ответственности юридических лиц в той же западноевропейской правовой науке и практике уже второе столетие продолжает оставаться крайне дискуссионным и до сих пор не решенным²².

Если же ориентироваться только на традиционное для до-революционного правоведения определение предмета и системы «права внутреннего управления», то, следуя логике защитников единой системы публичных деликтов и наказаний, и само уголовное право не имело на рубеже XIX–XX вв. «законных» оснований на обособление от «материнского» полицейского права²³.

К сожалению, наряду с теоретиками «широкого» уголовного права свою лепту в размывание границ между уголовной и административной ответственностью может внести и Верховный Суд Российской Федерации (далее также – ВС РФ), продолжая тенденцию последнего десятилетия к от-

²² Подробнее о зарубежной практике регулирования административной ответственности см. гл. V настоящей работы.

²³ Подробнее аргументы теоретиков административной ответственности в дискуссии со сторонниками «широкого» уголовного права см.: *Кирич А.В.* Уголовное и административно-деликтное право...; Его же. Еще раз о генезисе административной ответственности... С. 53–57; *Кирич А.В., Побежимова Н.И.* Современные интерпретации теории уголовного проступка в административном праве России... С. 24–25.

нюю не всегда необоснованной «либерализации» УК РФ.

Так, постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 41 от 31 октября 2017 г.²⁴ было принято решение о разработке проекта и инициировании принятия федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка»²⁵.

В проекте пояснительной записки к этой законодательной инициативе утверждается, что «реанимируемый» уголовный проступок необходим в целях дальнейшей гуманизации уголовного законодательства. Для этого уголовным проступком предлагается считать совершенное впервые уголовное преступление небольшой тяжести, за которое УК РФ не предусмотрено наказание в виде лишения свободы. При этом в отличие от иных оснований освобождения от уголовной ответственности, предусмотренных нормами УК РФ, освобождение от уголовной ответственности лиц, совершивших уголовный проступок, ВС РФ обуславливает «минимальной степенью общественной опасности этого деяния и данными о личности лица, его совершившего, заключающимися в отсутствии у него судимости».

По мнению ВС РФ, внесение в действующее законодательство предлагаемых изменений «позволит более справед-

²⁴ Документ опубликован не был.

²⁵ Пока законопроект официально не внесен в Государственную Думу.

ливо классифицировать преступные деяния, дифференцировать уголовную ответственность за их совершение в зависимости от характера общественной опасности, предусмотреть новое основание освобождения от уголовной ответственности, упростить судебную процедуру рассмотрения уголовных дел этой категории, существенно сократить сферу применения уголовного наказания за счет назначения иных мер уголовно-правового характера, не влекущих за собой судимости и связанных с ней негативных последствий». Последнее обстоятельство было подвергнуто жесткой критике с позиции функционального назначения института судимости даже представителем уголовно-правовой науки, цитировавшимся уже нами выше, проф. Л.В. Головки²⁶.

Итак, исходя из изложенных выше характеристик получается, что в версии авторов рассматриваемой «новации» уголовный проступок характеризуется следующим образом:

- это незначительное (малозначительное) публичное правонарушение;
- имеет минимальную степень общественной опасности;
- его совершение не влечет наказания, связанного с лишением свободы;
- его совершение не влечет судимости;
- его совершение впервые является основанием для освобождения от ответственности.

²⁶ См.: Головки Л.В. Законопроект об уголовном проступке: мнимые смыслы и реальная подоплека//Закон. 2018. № 1. С. 132–133.

Как представляется очевидным, ориентируясь на общую теорию юридической ответственности, приведенные критерии в полной мере можно отнести скорее к характеристике административного правонарушения, чем уголовного преступления!

Кроме того, в качестве одного из важных аргументов в пояснительной записке к законопроекту отмечается, что в действующем УК РФ насчитывается более 80 составов преступлений, за которые не предусмотрено наказание в виде лишения свободы, а число осужденных по ним только в 2016 г. составило более 40 тыс. человек. И этот сомнительный «статистический» аргумент (всего 80 из более чем 900 составов в Особенной части УК РФ, т. е. менее 10 %) ВС РФ считает убедительным для концептуальной ломки действующей уже 100 лет системы публично-правовой ответственности. Иначе говоря, в нарушение действующей концепции уголовной ответственности и понятия преступления в ст. 14 и 15 Общей части УК РФ, в нормативном массиве его Особенной части 80 составов уголовных преступлений предлагается заменить тем же количеством составов административных правонарушений. В то же время необходимость «всего-навсего» редактирования (более чем актуального) КоАП РФ, по которому каждый год к административной ответственности привлекают десятки миллионов человек и в который с 2002 г. внесено уже более 5 тыс. изменений, почему-то до сих пор ВС РФ игнорируется.

Учитывая, что предлагаемые признаки уголовного проступка больше соответствуют понятию административного правонарушения, чем понятию преступления, куда логичнее было бы не ломать концепцию действующего УК РФ, окончательно разрушая границы административной и уголовной ответственности, а провести профессиональную ревизию 80 составов преступлений, которые в рассматриваемом законопроекте предлагается считать уголовными проступками, с целью решения вопросов:

- о противоправности предусмотренных ими деяний;
- уголовной наказуемости (криминализации) предусмотренных ими деяний;
- административной наказуемости (декриминализации) предусмотренных ими деяний.

В последнем случае при необходимости можно перенести часть из упомянутых 80 составов в профильные главы Особенной части КоАП РФ.

Приведенная инициатива высшего общесудебного органа РФ вызвала достаточно резкую критику со стороны многих юристов – ученых и практиков, которые обоснованно считают нецелесообразным возвращение в современное уголовное законодательство института уголовного проступка как архаичного рудимента Уголовного уложения Российской империи 1903 г., концептуально размывающего границы между уголовной и административной ответственностью в действующем праве и законодательстве РФ. Практикующими юри-

стами, например, уже высказано мнение, что такое нововведение может создать иллюзорность отсутствия общественной опасности этих преступлений, которые начнут воспринимать как что-то несерьезное, как административное нарушение²⁷. Высказываются в средствах массовой информации (далее – СМИ) и опасения, что в рамках самого УК РФ, а также теории уголовного права и практики привлечения к уголовной ответственности предлагаемые критерии уголовного проступка размоют границы между «назначением уголовного наказания» и «иными мерами» уголовно-правового характера²⁸.

Провозглашаемая ВС РФ гуманизация УК РФ, по сути, приведет к полной декриминализации десятой части его составов и их формальному приравниванию к административным правонарушениям²⁹. Одновременно это спровоцирует (по принципу сообщающихся сосудов) очередную волну «криминализации» действующего КоАП РФ. Что неизбежно повлечет за собой повышение уровня репрессивности, поскольку, по замыслу идеологов подобных реформ,

²⁷ См.: Адвокат рассказал о двойном эффекте введения термина «уголовный проступок» [Электронный ресурс] // Россия сегодня: сайт. 2017. 31 окт. URL: <https://ria.ru/society/20171031/1507931968.html>.

²⁸ См.: Законопроект об уголовных проступках: какие преступления обойдутся без судимости [Электронный ресурс] // Право. Ru: сайт. 2017. 31 окт. URL: <https://pravo.ru/review/view/145516/>.

²⁹ См.: Данилов С. Новые виды наказаний для предпринимателей // Прак. бухгалтерия. 2017. № 2. С. 50–53.

уголовный проступок должен занять промежуточное место между уголовными преступлениями и административными правонарушениями, в перспективе, возможно, даже полностью вытеснив последние. В этом мы можем убедиться на примере Казахстана, где после введения уголовных проступков в эту категорию попали 19 бывших административных правонарушений, не говоря уже о 29 новых уголовно-правовых запретах, которых ранее (до введения уголовных проступков) не было³⁰.

По мнению проф. Л.В. Головки, «в тактическом плане предлагаемый Верховным Судом РФ законопроект пока ничего подобного не содержит, но где гарантия, что стратегически ситуация не будет развиваться по казахстанскому сценарию, тем более что такого рода предложения уже звучат в российских кругах, интеллектуально близких к международным структурам, вдохновлявшим реформы в Казахстане?»³¹. При этом в обоснование своей позиции ученый ссылается на дорожную карту по уголовной политике на 2017–2025 гг.³²

Здесь мы сталкиваемся с заимствованием конструкций американского права, в котором отсутствует известная нам

³⁰ См.: *Балтабаев К.* Особенности Уголовного кодекса Республики Казахстан//Уголов. право. 2017. № 4. С. 23.

³¹ См.: *Головка Л.В.* Законопроект об уголовном проступке: мнимые смыслы и реальная подоплека... С. 132.

³² См.: *Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.): науч. докл. М., 2017. С. 38.*

категория административных правонарушений, а существуют предлагаемые разработчиками законопроекта категории уголовного проступка (*petty offense*) и судебного штрафа (*fixed sum*), которые представляют собой в американском праве всего лишь аналог давно известных в России правовых конструкций административного правонарушения и административного наказания в виде административного штрафа. Реальные причины такого замещения для достижения целей гуманизации и либерализации отсутствуют, так как указанные цели достигаются имеющимся институтом административной ответственности.

Как нам представляется, такая вольная интерпретация авторами рассмотренного законопроекта понятия «уголовный проступок» и его практически полного совмещения с понятием «административное правонарушение» подрывает сложившийся в постсоветские десятилетия паритет и стабильность в разграничении уголовной и административной ответственности. В результате опрометчиво «реанимируемый» после 100 с лишним лет небытия уголовный проступок может свести на нет как новаторские достижения российских правоведов XIX в., так и усилия ведущих ученых-административистов современной России по сохранению единства концепции, системы и законодательных основ административной ответственности, а также все труды последних лет по разработке новой редакции КоАП РФ и скорейшему завершению третьей кодификации отечественного администра-

тивно-деликтного законодательства.

Серьезность возможных негативных последствий введения в действующий УК РФ уголовного проступка подтверждается активным продвижением в последние несколько лет теоретиками «широкого» (а точнее, архаичного «прусского») уголовного права идеи о том, что следующим шагом в этом направлении может стать фактический отказ от административной ответственности как самостоятельного вида публично-правовой ответственности и замена института административных правонарушений уголовными проступками³³.

Вместе с тем необходимо помнить, что стабильность и концептуальная предсказуемость системы законодательного регулирования общественных отношений во многом гарантирует стабильность государства и общества, обеспечивая, в том числе, и возможность поступательного социально-экономического развития, что в условиях санкций представляется особо актуальным и значимым.

К сожалению, инициаторы лоббирования уголовных проступков на основе концепции «широкого» уголовного права не учитывают, что в 1993 г. были установлены конституционно-правовые основы разграничения сфер уголовного и административно-деликтного регулирования в постсовет-

³³ См. указанные выше работы Г.А. Есакова, С.С. Арбузова и С.П. Кубанцева, Э.А. Васильева, В.М. Геворкяна, С.А. Голубок, И.А. Клепицкого, Н.Е. Крыловой и др.

ской России. Имеются в виду ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция РФ), в соответствии с которыми уголовное и уголовно-процессуальное законодательство отнесено к исключительному ведению РФ, а административное и административно-процессуальное – к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Кстати, в первом комментарии новой Конституции РФ, написанном преимущественно авторами ее проекта – официальными участниками Конституционного совещания, – было дано вполне определенное разъяснение и толкование понятий административного и административно-процессуального законодательства в п. «к» ч. 1 ст. 72. Тогда, еще в 1994 г., авторы Основного закона писали, что «под административным и административно-процессуальным законодательством в данном случае имеется в виду законодательство об административных правонарушениях, порядке производства по делам о них и исполнении постановлений по таким делам». При этом «о правовых нормах, касающихся системы и статуса органов исполнительной власти, государственной службы и т. д., речь идет в других пунктах статей 71 и 72»³⁴.

Все последующие после принятия Конституции РФ годы региональные законодатели активно пользовались предоставленным им правом, формируя в пределах своей компетенции самостоятельные обширные массивы реально рабо-

³⁴ См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий / под ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. М., 1994. С. 364.

тающих норм об административной ответственности. В связи с этим даже гипотетическая постановка вопроса о лишении субъектов Российской Федерации (далее также – субъекты РФ) названного конституционного права (на фоне традиционной для большинства демократических государств широкой практики децентрализации правового регулирования и управления) будет выглядеть по меньшей мере сомнительно, так как это приведет к излишней централизации административно-юрисдикционных полномочий, их полному отсутствию в субъектах РФ, что чревато негативным эффектом, который будет спровоцирован недостатком необходимых мер административного принуждения в механизме правового регулирования.

Сравним теперь, что же предлагается вместо действующей в России уже с 1920-х годов системы раздельного законодательного регулирования двух современных видов публично-правовой ответственности? Учитывая преимущественно теоретический характер рассмотренной выше позиции проф. Г.А. Есакова (как наиболее активного сторонника уголовных проступков и возврата к архаичной концепции прусского уголовного права), возможные законодательные формы реализации этих теоретических положений, видимо, неслучайно именуются названным автором «техническими вопросами». А все предложения в этой части ограничиваются лишь короткими декларативными пожеланиями о будущем «маленьком, но жестком» УК РФ и о замене Ко-

АП РФ на «большой, но мягкий» Кодекс наказаний за проступки. Плюс еще административному праву снисходительно разрешается («если ему так уж хочется института ответственности») оставить себе жалобное производство³⁵.

Однако в реальности эти якобы «технические» вопросы являются концептуально важными. В современном правоведении не может быть всерьез воспринята какая-либо теоретическая модель без конкретного обоснования концепции ее законодательного оформления, что и должно обеспечить практическую жизнеспособность такой модели. Существующая же законодательная и правоприменительная действительность такова, что от очередной попытки «перетягивания» проступков из административного права в уголовное, причем без каких-либо серьезных к тому оснований, проблем только прибавится.

Тем не менее, игнорируя возможные негативные последствия, практически все сторонники воссоздания в российском праве уголовных проступков (что, повторимся, объективно приведет к окончательному нивелированию границ между административной и уголовной ответственностью) сознательно оставляют за рамками дискуссии прежде всего такую практически неразрешимую проблему, как необходимость внесения изменений в ст. 71 и 72 Конституции РФ и существенного ограничения тем самым конституционных полномочий субъектов РФ по установлению административ-

³⁵ Есаков Г.А. Указ. соч. С. 44–45.

ной ответственности за нарушения норм и правил, предусмотренных в нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований на территории субъектов РФ, а также по определению соответствующих юрисдикционных полномочий по соответствующим делам об административных правонарушениях в пределах и в порядке, предусмотренных КоАП РФ.

Вторая проблема, обусловленная возможной заменой административных правонарушений уголовными проступками и предлагаемым в будущем принятием кодекса уголовных проступков вместо КоАП РФ, состоит в автоматической переквалификации по формально-правовым признакам десятков миллионов российских граждан, привлекаемых каждый год к административной ответственности (в половине случаев – это наказание за различные нарушения Правил дорожного движения), в уголовных преступников (пусть и «мелких»), что, во-первых, вызовет негодование и протест рядовых граждан нашей страны, а во-вторых, предоставит многочисленным недругам современной России бесспорный повод называть нашу страну «тоталитарным», «криминальным», «полицейским» государством. И это на фоне следования 150-летнему опыту России в современной законодательной практике Евросоюза по разграничению сферы применения уголовной и административной ответственности и активному развитию системы административно-деликтного

регулирования³⁶!

Третья (причем на практике неразрешимая) проблема в связи с осуществляемым сегодня активным наступлением уголовных проступков на административные правонарушения – это отсутствие реальной альтернативы для сохранения публично-правовой ответственности в отношении сотен тысяч хозяйствующих субъектов – юридических лиц, что стало одним из немногих прорывных достижений российской правовой системы за последние 150 лет.

³⁶ См.: Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions / adopted by the Comm. of Ministers on 13 Febr. 1991 at the 452nd Meet. of the Ministers' Deputies (= рекомендация принята Комитетом министров 13 февраля 1991 г. на 452-й встрече представителей министров) [Electronic resource]. URL: <https://rm.coe.int/09000016804fc94c>; Directive 2010/73/EU, amending Directive 2003/71/EC on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading and 2004/109/EC on the harmonization of transparency requirements in relation to information about issues whose securities are admitted to trading on a regulated market [Electronic resource]. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CJ:2010:327:0001:0012:EN: PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CJ:2010:327:0001:0012:EN:PDF); *Moor-van VugtA., de. Administrative Sanctions in EU Law // Rev. of European Administrative Law. 2012. Vol. 5. No. 1. P. 5–48.*

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.