

Копченко Инна Евгеньевна

кандидат исторических наук,
доцент кафедры философии,
права и социально-гуманитарных наук
Армавирского государственного
педагогического университета

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ НОРМ
АДМИНИСТРАТИВНОГО И УГОЛОВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЕ
ЮРИДИЧЕСКОЙ КВАЛИФИКАЦИИ
НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ**

Аннотация:

В статье предпринята попытка установить основания разграничения норм административного и уголовного законодательства в процессе юридической квалификации правонарушений. Схожесть норм двух отраслей права определена их охранительной природой. Это порождает конкуренцию норм, что делает проблематичными их разграничение и применение. Возможным разрешением проблемы конкуренции норм УК РФ и КоАП РФ должна стать формулировка в диспозициях статей конкретных критериев, характеризующих то или иное общественно опасное деяние и выражающихся через признаки объективной или субъективной стороны составов деликтов.

Ключевые слова:

закон, административная ответственность, общественные отношения, правовое принуждение, наказание.

Kopchenko Inna Evgenyevna

PhD in History,
Assistant Professor, Philosophy, Law,
Social Science and Humanities Department,
Armavir State Teachers' Training University

**DIFFERENTIATION OF
REGULATIONS OF ADMINISTRATIVE
AND CRIMINAL LEGISLATION
IN THE JUDICIAL INTERPRETATION OF
ILLEGAL ACTS**

Summary:

This article attempts to establish the foundations of differentiation of the regulations of administrative and criminal legislation in the process of judicial interpretation of illegal acts. The similarity of regulations of the two law branches is determined by their enforcement nature. It leads to the competition of regulations, which makes their distinction and application problematic. The author believes that the wording of specific criteria describing one or another socially dangerous act and expressed through the features of objective or subjective sides of corpus delicti can be a possible resolution of the problem of regulations competition in the Criminal Code and the Administrative Offences Code of the Russian Federation.

Keywords:

law, administrative responsibility, public relations, law enforcement, punishment.

В действующем Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях многократно используется понятие «административная ответственность», однако, что парадоксально, само оно не раскрывается. Между тем проблема четкого определения категории административной ответственности и ее обособления от других видов юридической ответственности в современных условиях очень актуальна. Реализация мер административной ответственности сопряжена с правовыми и организационными вопросами, одним из которых является разграничение административных правонарушений и преступлений.

Построение современной концепции административной ответственности невозможно без уяснения ее сущности и правовой природы. Проблема состоит в том, что среди ученых-юристов как общей, так и отраслевой теории права нет единого понимания видов юридической ответственности, как, впрочем, и единого понятия юридической ответственности.

В теории права общепризнано, что юридическая ответственность (уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая или материальная) неотделима от санкции юридической нормы, которая содержит указания на вид и меры государственного правового принуждения, наступающие за нарушение требований диспозиции. В общей теории юридической ответственности традиционно выделяют два вида и, соответственно, два подхода к определению ее понятия и сущности. Во-первых, это ретроспективная (или негативная) ответственность – ответственность за уже содеянное, во-вторых, позитивная (или перспективная) ответственность – юридическая обязанность по добровольному соблюдению правовых норм, одобряемая и поощряемая государством [1].

В отраслевой теории права (уголовном, административном праве) в качестве разновидности ретроспективной ответственности обоснованно рассматривают санкционную ответственность, то есть реализацию санкции правовой нормы в конкретном случае и применительно к определенному лицу. В административном праве меры ответственности за совершение административного правонарушения находят выражение в применении административных наказаний (административно-

правовых санкций), предусмотренных законодательством об административной ответственности. По характеру санкции устанавливается и вид юридической ответственности.

Нормы уголовного и административного законодательства, являясь по природе охранительными, обладают существенным сходством по форме и содержанию, что приводит к возникновению проблемы в их разграничении и применении.

Как свидетельствует правоприменительная практика, во многих случаях юридическая квалификация неправомерных действий – преступление или административное правонарушение – не вызывает особых трудностей. Но есть деяния, которые в зависимости от ряда обстоятельств могут рассматриваться либо как административное правонарушение, либо как преступление. Например, если управление неисправным транспортным средством не привело к аварии, то это административное правонарушение, а если такие действия имели тяжкие последствия, то данное деяние считается преступлением. В подобных случаях законодатель проводит разграничительные линии между деяниями, с помощью которых можно отличить административное правонарушение от смежного с ним преступления.

В юридической литературе в качестве общего фактора разграничения обычно фигурирует наличие или отсутствие общественной опасности деяния – она присуща только преступлениям. Сторонники этого направления полагают, что административные правонарушения обладают лишь общественной вредностью [2]. Другие ученые, работающие в области административного и уголовного права, считают, что все административные правонарушения общественно опасны и отличаются от преступлений лишь меньшей степенью этой опасности [3]. Третьи утверждают, что общественно опасными можно считать лишь те административные правонарушения, которые «граничат» с преступлениями, а для большинства подобных правонарушений общественная опасность не является их обязательным качеством [4]. Разделяя последнюю позицию, попытаемся на основе сравнительного анализа уголовного и административного законодательства более детально ее обосновать.

Прежде всего обратимся к законодательству Российской Федерации, в котором определены понятия преступления и административного правонарушения и их признаки. Признак общественной опасности закреплен только при формулировании категории преступления (ст. 14 УК РФ). В определении административного правонарушения он отсутствует (ст. 2.1 КоАП РФ). С этой точки зрения административные правонарушения, по мнению законодателя, не являются общественно опасными деяниями, поэтому он отказался от признания всех административных правонарушений таковыми [5].

Конечно, большинство административных деликтов не являются общественно опасными деяниями, например такие противоправные действия, как размещение багажа на сиденьях вагонов и скамейках станций, провоз животных и птиц вне клеток и специальных контейнеров (сумок) (ст. 10.9 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях) [6] и многие другие. Однако отрицать свойство общественной опасности административных правонарушений, которые по характеру нарушения, мере причиненного вреда и наказанию за содеянное «граничат» с преступлениями (мелкое хищение, мелкое хулиганство, многие нарушения правил дорожного движения, пожарной безопасности и др.), вряд ли было бы верно.

На наш взгляд, сложно возражать против признания наличия признака общественной опасности административных деяний, совершенных в сфере нарушения правил пожарной безопасности и повлекших за собой возникновение пожара и причинение тяжкого вреда здоровью человека или даже его смерть (ч. 6.1 ст. 20.4 КоАП РФ). Причинение потерпевшему столь тяжелых последствий свидетельствует о значительной общественной опасности подобных административных правонарушений и о том, что грани между административными и уголовными деяниями здесь вовсе «размыты». Так, уголовная ответственность за нарушение требований пожарной безопасности по ст. 219 УК РФ наступает в том случае, если оно повлекло за собой по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или смерть одного, двух лиц и более. Разграничения между этими конкурирующими составами преступлений и административных правонарушений проводятся в зависимости от того, каким субъектом совершено деяние, а не по вредным последствиям (они по сути аналогичны для этих деяний). Ведь в соответствии с ч. 6.1 ст. 20.4 КоАП РФ за подобные действия к административной ответственности привлекается юридическое лицо, а на основании ст. 219 УК РФ – физическое, то есть лицо, на котором лежала обязанность по соблюдению требований пожарной безопасности.

Анализ соотношения составов уголовных и административных правонарушений показывает, что законодатель подходит к этому вопросу дифференцированно. Наиболее типичным и закономерным является такое соотношение, при котором составы преступлений и административных правонарушений закрепляются некоторыми общими признаками, но по каким-то критериям различаются. Специфика последних определяет материальную правовую природу деяния.

Для составов преступлений характерны факторы, повышающие опасность деяния, а административные составы содержат признаки, исключющие общественную опасность (ст. 2.1 КоАП РФ). Такое соотношение составов в теории квалификации правонарушений получило наименование смежного. Как правило, в основе криминализации деяния лежат наступление каких-либо последствий, их качество или размер, указанные в составе уголовного законодательства. Например, смежными являются статья 12.24 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, а также статья 264 УК РФ, регламентирующая ответственность за то же деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека.

Разграничительными могут быть и иные признаки состава, например характер предмета преступления, особенности мотива, сфера деятельности и др. Так, статья 21.7 КоАП РФ предусматривает ответственность за уничтожение военного билета, а статья 325 УК РФ учитывает те же действия с официальными документами, штампами или печатями, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности. Ответственность за заведомо ложное заключение эксперта в суде либо при производстве предварительного расследования определяется ст. 307 УК РФ; если эти действия совершены при осуществлении государственного контроля, то содеянное является административным правонарушением (ст. 19.26 КоАП РФ).

При смежном характере соотношения норм уголовного и административного законодательства вопрос выбора закона, подлежащего применению, должен решаться в пользу того признака, который отразится в содеянном. Разграничительный характер признаков смежных составов исключает их совпадение.

Более сложным представляется случай, когда содеянное формально содержит все признаки состава преступления и административного правонарушения. Подобные соотношения находят отражение в законодательстве. Например, в п. 8 постановления Пленума Верховного суда РФ от 12.03.2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» указано, что «при рассмотрении дел о нарушениях правил оборота оружия и боеприпасов необходимо иметь в виду, что неправомерные действия лица могут содержать одновременно признаки состава как административного правонарушения, так и преступления, в связи с чем необходимо отграничивать виды ответственности владельцев оружия» [7]. Возникает закономерный вопрос: «Какая ответственность должна наступить при формальной уголовной и административной противоправности?»

Высказывается и противоположная точка зрения. Так, в п. 8 постановления Пленума Верховного суда РФ от 12.03.2003 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» говорится, что «в случаях, когда допущено лицом административное правонарушение (например нарушение правил хранения или ношения оружия и боеприпасов, их продажи, несвоевременная регистрация и перерегистрация оружия и т. п.) содержит также признаки уголовно наказуемого деяния, указанное лицо может быть привлечено лишь к административной ответственности». По мнению В.А. Навроцкого, «при "дублировании" ответственности – когда одни и те же деяния предусмотрены и в УК РФ как преступления, и в КоАП РФ как административные правонарушения, приоритет должен отдаваться закону, предусматривающему менее суровые меры» [8].

Можно сделать вывод о том, что вопрос выбора нормы, подлежащей применению в рассматриваемых случаях, не имеет однозначного разрешения. Таким образом, грань между уголовным и административным правом весьма условна, о чем свидетельствуют постоянные процессы декриминализации и криминализации тех или иных общественно опасных деяний, ранее регулируемых уголовным либо административным законодательством.

Для разрешения проблемы конкуренции норм УК РФ и КоАП РФ в диспозициях статей следует формулировать конкретные критерии, характеризующие то или иное общественно опасное деяние и выражающиеся через признаки объективной или субъективной стороны составов деликтов. Разница между конкурирующими составами преступлений и правонарушений должна быть очевидной и не порождать спорных решений. Такой основой должна служить единая политика в сфере борьбы с преступностью, одной из составных частей которой является реализация принципов системности, согласованности уголовного и административно-деликтного законодательства как внутри каждой из отраслей, так и между собой.

В последние годы КоАП РФ подвергается серьезным изменениям как редакционного, так и содержательного порядка. В него внесено большое количество дополнений, поправок, изменений в основном спонтанного бессистемного характера. В Госдуму 18 декабря 2015 г. был внесен проект нового КоАП РФ, о необходимости принятия которого неоднократно говорили депутаты.

Вплотную его разработкой занялись лишь после того, как в феврале 2014 г. Л. Брычевой, помощником президента и главой его государственно-правового управления, ситуация с бесконечными изменениями КоАП была названа «близкой к катастрофе» [9].

Следует согласиться с мнением М.С. Студеникиной, что многие из поправок, внесенных (и вносимых сейчас) в КоАП РФ, создаются без всякой системы. Это свидетельствует об отсутствии продуманной концепции законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности [10].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в результате многочисленных законодательных поправок, изменений и дополнений превратился в своеобразное продолжение уголовного закона. В настоящее время он утратил истинное изначальное предназначение эффективного правового средства, инструмента государственного управления. Дополнительным аргументом в пользу данного вывода служит одновременное появление в УК РФ и КоАП РФ группы однотипных правонарушений, регулирующих незаконный оборот огнестрельного оружия, наркотических и психотропных веществ, незаконное использование тепловой, электрической энергии и др.

Юридические признаки этих составов правонарушений абсолютно одинаковы, а виды юридической ответственности – административной и уголовной – не разграничены. Непродуманные, непрофессиональные действия федерального законодателя по криминализации норм КоАП РФ об административной ответственности породили проблему коллизии и конкуренции норм материального административного и уголовного права и имеют далеко идущие негативные последствия [11]. Во-первых, на практике происходит постоянная дезориентация правоприменителей при квалификации подобного деяния как уголовного или административного; во-вторых, нет ясности в определении правовой природы этих однотипных деяний; в-третьих, наличие двойной правовой природы таких правонарушений с неизбежностью порождает их двойную правовую оценку; в-четвертых, не выработано четких и ясных юридических критериев их разграничения.

Исходя из обозначенных проблем и принимая во внимание определенную специфику законодательства об административной ответственности, можно сделать вывод о необходимости дальнейшей целенаправленной работы по совершенствованию такого законодательства и выработке его оптимальной концептуальной модели.

Ссылки:

1. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 10–58 ; Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 131–173.
2. Васильев А.М., Васильева Н.А. Гражданское право : учебно-методическое пособие. Армавир, 2015.
3. Копченко И.Е., Баева Л.Ю. Понятие «потерпевший» в производстве по делам об административных правонарушениях // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике : материалы IV Международной научно-практической конференции. Чебоксары, 2015. С. 234–235.
4. Копченко И.Е. Применение материально-правовых норм, определенных на основании коллизионной нормы // Там же. С. 236–239.
5. Ломакина В.Ф. Критерии разграничения административных правонарушений и преступлений // Актуальные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности : материалы научно-практической конференции (Москва, 30 мая 2013 г.). М., 2014. С. 30–37.
6. Ведомости Московской городской думы. 2008. № 12. Ст. 251.
7. Бюллетень Верховного суда РФ. 2002. № 12.
8. Цит. по: Васильев А.М. Современное состояние гражданско-правового регулирования сделок в Российской Федерации // Интеграция науки и практики в контексте реализации правовой политики государства: исторические и современные проблемы права и правоприменения : материалы всероссийской научно-практической конференции / под общ. ред. Е.В. Королук. Краснодар, 2015. С. 38–41.
9. Васильев А.М., Мошкин С.В. Предоставление муниципальных услуг в сфере экономики (Имущественные отношения, земельные отношения, предпринимательство) // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 45–50.
10. Студеникина М.С. Взгляд на КоАП РФ по прошествии 10 лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всероссийской научно-практической конференции / отв. ред. Ю.П. Соловей. Омск, 2012. С. 3–10.
11. Становление и развитие юридической науки в XIX–XXI вв. : коллективная монография / И.Е. Копченко, С.И. Пасенко, Е.Г. Морохина и др. ; под ред. С.В. Мошкина. Армавир, 2015.

References:

1. Vitruk, NV 2009, *The general theory of legal liability*, 2nd ed., Moscow, p. 10-58; Khachaturov, RL & Lipinskiy, DA 2007, *The general theory of legal liability*, St. Petersburg, p. 131-173.
2. Vasiliev, AM & Vasiliev, NA 2015, *Civil law: a teaching aid*, Armavir.
3. Kopchenko, IE & Baev, LU 2015, 'The notion of "victim" in proceedings before courts concerning administrative matters', *Current lines of research: from theory to practice: materials of IV International scientific-practical conference*, Cheboksary, p. 234-235.
4. Kopchenko, IE 2015, 'The application of substantive rules defined on the basis of the conflict norm', *Current lines of research: from theory to practice: materials of IV International scientific-practical conference*, Cheboksary, p. 236-239.

5. Lomakina, VF 2014, 'Criteria for delimitation of administrative offenses and crimes', *Actual problems of perfection of the legislation on administrative responsibility: materials of scientific-practical conference (Moscow, May 30, 2013)*, Moscow, p. 30-37, retrieved 05 May 2016, <<http://www.iprbookshop.ru/34545>>.
6. *Bulletin of the Moscow City Duma* 2008, no. 12, art. 251.
7. *Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation* 2002, no. 12.
8. Op. by: Vasiliev, AM 2015, 'The current state of civil-law regulation of transactions in the Russian Federation', *Integration of science and practice in the context of the legal policy of the state: historical and modern problems of law and law enforcement: Materials of All-Russian scientific-practical conference*, Krasnodar, p. 38-41.
9. Vasiliev, AM & Moshkin, SV 2016, 'Providing municipal services in the field of economics (property relations, land relations, entrepreneurship)', *Government and local self-government*, no. 2, p. 45-50.
10. Studenikina, MS 2012, 'A look at the Code of Administrative Offences of the Russian Federation after 10 years from the date of its entry into force', *Actual problems of administrative responsibility: materials All-Russia scientific-practical conference*, Omsk, p. 3-10.
11. Kopchenko, IE, Pasenko, SI & Morokhina, EG etc. 2015, *Formation and development of legal science in the XIX-XXI centuries: Collective monograph*, Armavir.