СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ И СУДОУСТРОЙСТВО

МИХАИЛ ИВАНОВИЧ КЛЕАНДРОВ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

E-mail: mkleandrov@igpran.ru

SPIN-код: 8677-5868

DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-kleandrov

О СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДАХ И АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ

Аннотация. В статье рассматривается проблематика правонарушений в уголовно-правовом и административно-правовом планах. Автор обращает внимание на то, что провозглашенные в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ виды судопроизводств, среди которых уголовное и административное, не равноценны с судопроизводственных позиций. УПК РФ представляет собой единый федеральный процессуальный законодательный акт. Административное же судопроизводство базируется на КАС РФ, АПК РФ, при рассмотрении экономических споров, вытекающих из административных правоотношений, КоАП РФ (который вскоре будет заменен на новый вместе с отдельным, принципиально новым ПКоАП РФ — процессуальным кодексом об административных правонарушениях) и ряде иных актов, включая акты субъектов РФ. Между тем в самом начале нынешнего века был разработан и Госдумой в первом чтении был принят проект федерального закона об административных судах в РФ, который через несколько лет был исключен из плана законопроектных работ Госдумы по причине, как считает автор, отсутствия соответствующего процессуального закона. Единство же понимания правонарушений в административном и уголовном планах заключается в том, что в обоих случаях это — общественно опасные деяния, только степень общественной опасности у них различная. При этом каждый из этих видов правонарушений подразделяется на ряд подвидов также в зависимости от степени общественной опасности. Уместно между ними в рамках рассматриваемой проблемы была бы легализация уголовного проступка. Одновременно введение уголовной ответственности юридических лиц. Тогда можно будет законодательно закрепить в завершенном виде единую «линейку» правонарушений, детально дифференцированной (где-то в 10 «разрядах») в зависимости от степени общественной опасности каждого из «разрядов», с одно-

временной — также единым законом — процессуально-правовой основой регулирования порядка рассмотрения дел о правонарушениях.

Ключевые слова: правонарушение, преступление, уголовный проступок, уголовная ответственность юридических лиц

MIKHAIL I. KLEANDROV

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences
10, Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: mkleandrov@igpran.ru
SPIN-код: 8677-5868

ON THE SYSTEM OF LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE OFFENCES, ADMINISTRATIVE COURTS AND ADMINISTRATIVE VIOLATION

Abstract. The article deals with the issues of offences in the field of criminal and administrative law. The author draws attention to the fact that those types of legal proceedings (including criminal and administrative) which are proclaimed in Part 2 of Art. 118 of the Constitution of the Russian Federation are not equivalent from the procedural perspective. The Criminal Procedure Code of the Russian Federation is a unified federal procedural legislative act. While administrative legal proceeding is based on the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation and the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation — for economic disputes arising from administrative legal relations, the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation (which will soon be replaced by a new one together with a separate one — fundamentally new Procedural Code of Administrative Offenses of the Russian Federation) and a number of other acts, including acts of constituent entities of the Russian Federation. Meanwhile, at the very beginning of this century, the State Duma developed and in the first reading adopted a draft federal law on administrative courts in the Russian Federation, which a few years later was excluded from the plan of legislative work of the State Duma due to, as the author believes, the absence of an appropriate procedural law. The unity of understanding of offences in the administrative and criminal fields is based on the fact that in both cases it is a socially dangerous act, the difference is only in the degree of public danger. Moreover, each of these types of offences is divided into a number of subspecies — also depending on the degree of public danger. In this connection the legalization of a criminal infraction as well as the introduction of criminal liability of legal entities would be appropriate within the framework of the issue under consideration. Then it will make possible legislative consolidation (in its final form) of a single "line" of offences, differentiated in detail (at about ten "categories") depending on the degree

of public danger of each of the "categories", with a simultaneous (also a single law) legal procedural basis for regulating the procedure for considering cases of offenses.

Keywords: offence, act of crime, criminal infraction, corporate criminal liability

Справедливо указывается в юридической литературе: «Почти двадцать пять лет назад конституционно-правовая основа отечественного административного права изменилась коренным образом по сравнению с советским периодом», причиной чему послужило принятие в 1993 г. Конституции РФ¹.

Но сказать, что система административного права и как отрасли права, и как отрасли законодательства, и как учебной дисциплины, и тем более как отрасли науки стала объективно выверенной, общепринятой и соответствующей современному состоянию правопорядка в нашей стране, не представляется возможным.

Наиболее выпукло это несовершенство проявляется в сфере административного законодательства, где совокупность институтов особенной части зачастую охватывает управление экономической, социально-культурной, административно-политической и прочими сферами, по сути, чуть ли не всеми сферами управления общественной жизнедеятельностью в нашей стране. Отчетливо все это проявляется в паспорте научной специальности 12.00.14 «Административное право; административный процесс», утвержденном решением Президиума ВАК РФ от 30 января 2015 г. № 3/8 (с изменениями, внесенными Президиумом ВАК РФ от 16 февраля 2018 г.), где область исследований по административному праву представлена 27 позициями, а область исследований по административному процессу — 22 позициями. И при этом административное законодательство состоит из огромного числа актов: федеральных и региональных законов, актов Президента РФ, правительственных (также федеральных и региональных) постановлений и распоряжений, ведомственных и отраслевых актов и проч., которые, в совокупности, не только не систематизированы, тем более не кодифицированы, но и не имеют единого «стержневого» акта.

Многие из административных актов «нижнего» уровня будут изменены (отменены, заменены и/или откорректированы) посредством проведения так называемой регуляторной гильотины; а очень важный кодифицированный федеральный закон, Кодекс об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), столь часто изменяе-

¹ См.: *Ершов В.В., Стахов А.И.* Новые подходы в теории отечественного административного права и процесса // *Российское правосудие*. 2018. № 6. С. 5—14.

мый, что иногда в один день появлялись 3–4 законодательных в него изменения, вскоре будет заменен новым и т.д.

Но общую ситуацию в рассматриваемом вопросе осложняют нерешенные теоретические вопросы, среди которых важными, по мнению автора этих строк, являются: сущность административного правонарушения и его взаимосвязь с преступлением; а также общая проблематика административной юстиции. В принципе эти проблемы можно сфокусировать на базовой проблеме ответственности за правонарушение в контексте особенностей административного права.

Административная юстиция в связке административных судов и административного судопроизводства также весьма далека от совершенства. И проблема, вначале научная, затем законотворческая, а потом и практическая, прежде всего правоприменительная, заключается в том, что у нас отсутствуют специализированные административные суды.

Между тем в ряде зарубежных государств есть целые системы административных судов во главе с Высшими административными судами, например, в Австрии, ФРГ, Швеции² и др. У нас же ситуация иная, у нас нет не только административно-судебной системы, нет и отдельных административных судебных органов. Экономические споры, вытекающие из административных правоотношений, разрешают судьи, входящие в состав административных коллегий арбитражных судов по всей четырехзвенной системе арбитражных судов, при этом замыкается верхний уровень этой звенности судебным составом, специализирующимся на экономических спорах, вытекающих из административных правоотношений, входящим в состав коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ. То есть здесь верхний уровень — даже не отдельная судебная коллегия. Но при этом арбитражные суды первых трех звеньев — арбитражные суды: субъектов РФ, апелляционные и кассационные (окружные) являются отдельными судебными органами. Таким образом, арбитражные суды представляют собой с 2014 г. арбитражно-судебную систему автономного вида, тогда как до 2014 г. существовал Высший Арбитражный Суд РФ, возглавлявший самостоятельную арбитражно-судебную систему страны. В судебную систему РФ, возглавляемую Верховным Судом РФ, входят две автономные судебные системы, состоящие из судебных ор-

² См., в частности: Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание: В 3 т. Т. 1. Западная и Северная Европа / Под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М., 2019. С. 27–28; 69–71; 421–422.

ганов: арбитражно-судебная система и система судов по делам военнослужащих. Административная юстиция в сегменте экономического правосудия отдельными судебными органами не представлена.

Другие же административные дела — не экономические споры, вытекающие из административных правоотношений, разрешаются судами общей юрисдикции: мировыми судьями, судьями, специализирующимися на их разрешении в районных судах, и судьями судебных коллегий по административным делам апелляционных и кассационных судов, а также Верховного Суда РФ. То есть и в этом случае отдельных судов по разрешению административных споров, тех, которые не разрешаются арбитражными судами, нет.

Поэтому можно ли говорить сегодня о полнокровной административной юстиции в нашей стране? И вообще, нужны ли нам сегодня отдельные судебные системы административных судов и судов уголовных?

В принципе административная юстиция образовалась не вчера, а еще в XIX веке³. В постсоветской России об административной юстиции было сказано в Концепции судебной реформы 1991 г., где, в качестве примера, указывалось: «Так, например, административная юстиция может вырасти из Закона СССР от 2 ноября 1989 г. “О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан”». А в 2000 г. Верховным Судом РФ был выработан проект ФКЗ об административных судах и он даже был представлен в Госдуму, которая приняла его в первом чтении»⁴.

Судя по тексту этого законопроекта, пояснительной записки к нему, соответствующих заключений Правительства РФ, правового управления Госдумы и Комитета Госдумы по государственному строительству, предполагалось двухэтапное создание в нашей стране, в системе судов общей юрисдикции, автономной системы административных судов в составе: судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ; 21 федерального окружного административного суда; судебных коллегий по административным делам верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, судов

³ См., например: Административная юстиция: конец XIX — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 1 / Сост. и вступит. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2004.

⁴ См.: постановление Государственной Думы ФС РФ от 22 ноября 2000 г. № 824-III ГД «О проекте федерального конституционного закона “О федеральных административных судах в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4767.

автономной области и автономных округов, которые должны были образовываться президиумами этих судов по мере необходимости (весьма, кстати, причудливое проектное предложение, аналогов не имеющее); и 600–700 федеральных межрайонных административных судов.

А в силу ст. 1 этого законопроекта к ведению административных судов относились дела (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дела по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой; к компетенции административных судов относились, кроме того, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений.

В развитие этой законотворческой новеллы юридической наукой развивалась проблематика административных судов⁵, проводились «круглые столы»⁶; вносились предложения о создании «Высшего Административного Суда РФ и 8–10 его филиалов в крупных регионах страны, которые рассматривали бы по первой инстанции жалобы на органы управления и федеральные службы субъектов Федерации»⁷.

Но, «провисев» несколько лет в плане законодательной работы Госдумы в качестве принятого в первом чтении названного законопроекта, он так во второе чтение и не «перетек», а потом и вообще был исключен из данного плана работы Госдумы. По убеждению автора данных строк, это произошло потому, что отсутствовал законодательный

⁵ См., например: *Гаджиев Г.* Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 163–167; *Лунарев С.* Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 22–24; *Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю.* Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 8.

⁶ Например, 19 апреля 2005 г. в Госдуме состоялся «круглый стол» на тему «Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации» (информацию о нем см. подробнее: *Дерновой В.Б.* Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Российская юстиция. 2005. № 4. С. 2–11; Развитие системы административной юстиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 26–30).

⁷ См.: *Власов А.* Какой будет административная юстиция? // Российская юстиция. 2002. № 11. С. 17.

акт об административном судопроизводстве. Ведь не могли же тогда, будучи созданными, федеральные административные суды свою специализированную правосудную деятельность основывать на ГПК РФ. Хотя в реальности административные дела тогда были, и в большом количестве, и их разрешали суды общей юрисдикции, а поскольку коллегий по административным делам на тот момент не было вообще, их рассматривали судьи коллегий по гражданским делам. При этом они руководствовались положениями ГПК РФ (гл. 24 и 25), что выглядит противостоестественно: гражданские правоотношения — частные, и весь ГПК РФ «заточен» на обеспечение соблюдения порядка рассмотрения дел частноправовых, а ведь дела административные — это дела публично-правовые, принципиально иные. Но, с другой стороны, не по правилам же УПК РФ их было разрешать...

А проект Кодекса об административном судопроизводстве Верховный Суд РФ внес в Госдуму лишь в 2008 г., о чем председателем этого Суда В.М. Лебедевым было сказано на VII Всероссийском съезде судей, и при этом он добавил, что перспектива принятия этого Кодекса достаточно неопределенная. Но эту неопределенность в немалой мере снимали научные работы фундаментального уровня⁸.

Как известно, Кодекс административного судопроизводства РФ (далее — КАС РФ) был принят в марте 2015 г.⁹, а в следующем, 2016 г., было издано несколько комментариев к нему¹⁰.

⁸ См., например: Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж, 2013.

⁹ См.: Российская газета. 2015. 11 марта; об этапном прохождении данного законопроекта см.: *Старилов Ю.Н.* О новом научно-практическом издании «Журнал административного судопроизводства» и первой научно-практической конференции «Российское законодательство об административном судопроизводстве — новая платформа для развития современной системы и структуры правоотношений». Административное судопроизводство: от идеи специального административно-процессуального регулирования до федерального закона «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 5—11.

¹⁰ См., в частности: *Рыжаков А.П.* Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный). М., 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации / Под общ. ред. А.А. Муравьева. М., 2016; *Беспалов Ю.Ф.* Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический). М., 2016; Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический) / Под ред. В.В. Яркова. М., 2016.

Но принятие КАС РФ не отразилось на судьбе ФКЗ об административных судах РФ, несмотря на активную в этом вопросе позицию высшего органа судейского самоуправления в стране — VIII Всероссийского съезда судей, который в своем постановлении от 19 декабря 2012 г. «О состоянии судебной системы Российской Федерации и основных направлениях ее развития» обратился к федеральному законодателю: «Просить Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации обеспечить приоритетное рассмотрение проекта федерального конституционного закона “О федеральных административных судах в Российской Федерации...”».

Правда, и сам КАС РФ нельзя назвать идеальным административно-процессуальным законодательным актом. Это УПК РФ, при всем его несовершенстве, единственный федеральный закон в сфере уголовно-процессуального законодательства в контексте ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, провозгласившей, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

В п. 5 ст. 1 КАС РФ прямо сказано, что его действие не распространяется на производство по делам об административных правонарушениях, а также на производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Но тогда каким отраслевым процессуальным законодательством регулируется порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях? Административно-процессуальным, в рамках ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, но, несомненно, за рамками регулирования КАС РФ. Но где эти нормы закреплены? Сегодня — в самом Кодексе об административных правонарушениях РФ: туда они вмонтированы, причем явно в недостаточной мере, например, нет там определенности в обеспечении принципа состязательности в процессе по этим делам. Сам нынешний КоАП РФ вопрос о собственном процессуальном сегменте регулирования оставляет открытым, указав лишь в ст. 24.1 «Задачи производства по делам об административных правонарушениях» на то, что этими задачами являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Принятие нового КоАП РФ, как предполагается, будет сопровождаться принятием адекватного ему Процессуального кодекса — ПКоАП, в котором будет прописан порядок ведения судопроизводства

по административным правонарушениям, а также порядок исполнения решений по этим делам.

При этом естественно закрадывается подозрение относительно сущности, глубинной природы административного правонарушения. Где ему место в рамках существующего понятийного аппарата — в понятии правонарушения (в самом широком смысле)? И, прежде всего, в чем отличия (различия) административных правонарушений от преступлений?

Главное здесь — различия в степени их общественной опасности. Административным правонарушением п. 1 ст. 2.1 КоАП РФ считает «противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Но и оно по степени общественной опасности не однородно; ст. 3.2 КоАП РФ его по этому критерию дифференцирует на грубые, значительные и менее значительные. За что, кстати, в юридической литературе, такая дифференциация была подвергнута жесткой критике: «Введение оценочных понятий правонарушения непосредственно в КоАП РФ (грубые — не грубые, более или менее значительные и незначительные) без четко разработанных критериев такой оценки является грубой ошибкой, содержащей одновременно коррупционный фактор, позволяющий отдавать на откуп малограмотному или юридически безграмотному “оценщику” квалификацию составов противоправных деяний, затрагивающих жизненно важные интересы деятельности юридических и физических лиц, со всеми вытекающими из такой субъективной оценки последствиями. Это может привести к массовым нарушениям законности при квалификации таких деяний, ущемлению законных прав и интересов граждан и организаций»¹¹.

Но ведь речь идет, прежде всего, о судебском усмотрении, а ликвидация его в научном плане означала бы ликвидацию практически самого правосудия, в том числе в сфере административных отношений.

А существенно более опасное деяние (правонарушение?) ч. 1 ст. 14 УК РФ понимается как преступление, как «виновно совершенное общественно опасное деяние, закрепленное настоящим Кодексом под угрозой наказания». И оно также, в зависимости от характера и сте-

¹¹ Севрюгин В.Е., Козлова А.С. Роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Lex Russica. 2016. № 10 (119). С. 170.

пени общественной опасности, подразделяется на преступления: небольшой тяжести, средней тяжести, тяжкие и особо тяжкие. При этом ч. 2 ст. 14 УК РФ категорически указывает: «Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности».

Но чем оно тогда является, если степень общественной опасности такого правонарушения (деяния...) не достигла уровня преступления? Оно же было. То есть что представляет собой общественно опасное деяние, уже не административное правонарушение, пусть самое грубое (по КоАП РФ), но и не преступление (по УК РФ)?

На это обращалось внимание в отечественной юридической литературе еще 20 лет назад. Например, И.А. Клепицкий отмечал, что природа правонарушения как критерий отнесения неприступного деяния к сфере уголовного права определяется сферой применения нарушаемой нормы¹². Да и проблема эта не только отечественная, но и общеевропейская¹³.

Сегодня в рамках отечественной правовой науки¹⁴ можно уверенно считать, что это — уголовный проступок, пока не получивший легального закрепления в законодательстве. Правда, Пленум Верховного Суда РФ 31 октября 2017 г. принял постановление № 42 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка”», и этот законопроект 20 декабря 2018 г. был внесен на рассмотрение в Госдуму¹⁵.

Против этого законопроекта выступило Правительство РФ, которое в своем официальном отзыве на него указало: «Предлагаемые изменения в части освобождения от ответственности лица, совершившего уголовный проступок, не согласуются с Конституцией РФ, так как не учитывают интересы потерпевших, которым в результате про-

¹² См.: Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание // Государство и право. 2000. № 3. С. 67.

¹³ См., подробнее: Гарбатович Д.А. Непреступные деяния в уголовной сфере Европейского суда по правам человека // Международное публичное и частное право. 2019. № 1 (106). С. 10–12.

¹⁴ См., например: Дорошков В.В. К вопросу об уголовном проступке // Мировой судья. 2016. № 12. С. 31–39.

¹⁵ См.: Куликов В. Накажут и не посадят // Российская газета. 2018. 21 дек.

ступка причинен вред, — отмечено в тексте документа. — Помимо этого, введение проектируемых иных мер уголовно-правового характера повлечет дополнительную нагрузку на сотрудников уголовно-исполнительной системы и может потребовать дополнительного бюджетного финансирования»¹⁶.

Видимо, поэтому судьба данного законопроекта до сих пор неопределенна. А ведь уголовный проступок — это противоправное деяние (правонарушение) между преступлением и административным правонарушением: впервые совершенное деяние, за которое не предусмотрено наказание лишением свободы и не означающее судимости за преступление. Можно к имеющимся в законопроекте ряду квалифицирующих признаков добавить новые, уточнить формулировки и проч., но от самой идеи отказываться явно не стоит. Ведь нельзя не согласиться с аргументацией обоснования введения категории уголовного проступка, содержащейся в законопроекте о нем: существующая категоризация преступлений, относящая к преступлениям небольшой тяжести любые уголовно наказуемые деяния, максимальное наказание за которые не превышает трех лет лишения свободы, не позволяет дифференцировать уголовную ответственность в отношении тех лиц, которые впервые совершили преступления, характеризующиеся минимальной общественной опасностью, и могут быть исправлены без применения уголовного наказания. Совершение любого из данных видов преступлений небольшой тяжести влечет в основном одни и те же правовые последствия, если иметь в виду давность уголовного преследования, погашение судимости, условно-досрочное освобождение от наказания. Очевидно, что отнесение к одной и той же категории преступлений деяний, существенно различающихся по характеру общественной опасности, не вполне согласуется с общеправовым принципом справедливости и принципом индивидуализации уголовной ответственности и наказания.

Есть аргументы и иного рода. Например, ряд составов преступлений, незначительных по степени общественной опасности, в последнее время, как известно, декриминализирован и «переведен» в ранг административных правонарушений. Может быть, это не всегда, не во всех случаях было обоснованным, все-таки между самым легким преступлением и самым «тяжким» административным правонарушением есть ощутимая разница, даже несмотря на то, что — наоборот — размеры за совершение отдельных административных правонаруше-

¹⁶ Адвокатская газета. 2018. 21 дек.

ний серьезно превышают размеры штрафов за преступления. Есть и немало составов преступления, в таковом качестве квалифицируемых лишь в случае совершения повторного административного правонарушения¹⁷.

Вместе с тем, по мнению автора этих строк, серьезным доводом против легализации уголовного проступка является осознание суровой реальности: преступление официально регистрируется и официально же расследуется, для чего есть серьезный аппарат: уголовный розыск, институты дознавателей и следователей. Преступника всерьез ищут, зачастую путем проведения соответствующих оперативно-розыскных мероприятий. В отношении административных правонарушений ничего этого нет. Как будут в этом плане обстоять дела с раскрытием и расследованием уголовных проступков? Это принципиальный вопрос. В реалии здесь, видимо, образуются соответствующие дифференциации: легчайший уголовный проступок, лишь немного, по степени общественной опасности, отличающийся от грубого административного правонарушения, легкий, средней тяжести и тяжкий, лишь немного, в свою очередь, отличающийся по степени общественной опасности от преступления небольшой тяжести.

Следует обратить внимание и на различие между преступлением и административным правонарушением и по субъектному составу. Административные правонарушения — определенных, закрепленных в КоАП РФ категорий — могут совершать (и совершают) не только физические, но и юридические лица. Пункт 2 ст. 2.1 КоАП установил: «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушения которых настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, что данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». Преступления же по российскому законодательству юридические лица не совершают, нет у нас уголовной ответственности юридических лиц (не их руководителей), во всяком случае, пока.

Между тем п. 1 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. (наша страна в ней участвует) прямо предписывает: «Каждая сторона принимает такие за-

¹⁷ См., например: *Дворников А.* Некоторые проблемы имплементации административной преюдиции в уголовное законодательство // Уголовное право. 2019. № 2. С. 35–41.

конодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных правонарушений...»¹⁸.

Но чем коррупция юридических лиц опаснее финансирования юридическими лицами терроризма, отмывания преступных доходов, коммерческого подкупа, участия в организованной (тем более транснациональной) преступности, организации массовых беспорядков, насильственного захвата власти и т.д.? Уголовная ответственность юридических лиц предусмотрена законодательством большинства стран Европейского союза, да и большого числа государств, в него не входящих.

В научной юридической литературе нашей страны проблематике уголовной ответственности юридических лиц уделяется немало внимания¹⁹; есть публикации на эту тему и в Республике Казахстан²⁰. За введение этой ответственности публично высказывался и В.Д. Зорькин²¹.

По всей видимости, ее введение в законодательство и в правоприменительную практику в нашей стране — дело времени, и не столь длительного. А тогда в полном, завершенном объеме можно будет говорить о единой «линейке» правонарушений, детально дифференцированной (где-то в 10 «разрядах») в зависимости от степени общественной опасности каждого «разряда». Ко всему прочему, здесь исчезнет проблема отсутствия запрета на привлечение к уголовной ответственности лица, ранее привлеченного к административной ответственности за совершение того же самого правонарушения. Естественно, здесь необходима будет тщательная «шлифовка» понятийного и категориального аппаратов. Может быть, отказ от понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок»

¹⁸ Подробнее см.: *Зорькин В.Д.* Конституционный Суд Российской Федерации: доктрина и практика. М., 2017. С. 385.

¹⁹ См., например: Уголовная и административная ответственность юридических лиц в России и во Франции: Монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, М. Беар-Туше и др.; под ред. А.В. Фёдорова. М., 2018.

²⁰ См., например: *Нуртаев Р.Т.* О законодательной регламентации уголовной ответственности юридических лиц // Право и государство. 2019. № 1 (82). С. 4–14 (на рус. яз.); *Когамов М.Ч.* Уголовная ответственность юридических лиц: вопросы уголовно-процессуальной регламентации досудебного расследования по делам данной категории // Там же. С. 15–26 (на рус. яз.).

²¹ См.: *Пушкарская А.* Валерий Зорькин готов бороться с международным терроризмом. А российские юристы привлекать к уголовной ответственности // Коммерсантъ. 2017. 28 апр.

и «преступление» и замена их, например, на «правонарушение первого разряда» (до десятого). В зависимости от этого «разряда» будут скорректированы и механизмы их расследования, а также процессуальное законодательство, которое наверняка станет единым законодательным процессуальным актом в форме федерального конституционного закона.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Административная юстиция: конец XIX века — начало XX века: Хрестоматия. Ч. 1 / Сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2004.

Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2013.

Беспалов Ю.Ф. Комментарий к Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации (постатейный, научно-практический). М.: Проспект, 2016.

Власов А. Какой будет административная юстиция? // Российская юстиция. 2002. № 11. С. 17.

Гаджиев Г.А. Конституционно-правовые ориентиры при создании системы административных судов // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 3 (52). С. 163–167.

Гарбатович Д.А. Непреступные деяния в уголовной сфере Европейского суда по правам человека // Международное публичное и частное право. 2019. № 1 (106). С. 10–12.

Дерновой В.Б. Развитие системы административной юстиции в Российской Федерации // Российская юстиция. 2005. № 4. С. 2–11.

Дорожков В.В. К вопросу об уголовном проступке // Мировой судья. 2016. № 12. С. 31–39.

Дворников А. Некоторые проблемы имплементации административной преюдиции в уголовное законодательство // Уголовное право. 2019. № 2. С. 35–41.

Еришов В.В., Стахов А.И. Новые подходы в теории отечественного административного права и процесса // Российское правосудие. 2018. № 6. С. 5–14.

Зорькин В.Д. Конституционный Суд Российской Федерации: доктрина и практика. М.: Норма, 2017.

Клепицкий И.А. Преступление, административное правонарушение и наказание // Государство и право. 2000. № 3. С. 65–74.

Когамов М.Ч. Уголовная ответственность юридических лиц: вопросы уголовно-процессуальной регламентации досудебного расследования по делам данной категории // Право и государство. 2019. № 1 (82). С. 15–26 (Республика Казахстан, на рус. яз.).

Лунарев С. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 22–24.

Судебные системы Европы и Евразии: научно-энциклопедическое издание: В 3 т. Т. 1. Западная и Северная Европа / Под ред. Р.А. Курбанова, Р.А. Гурбанова. М.: Проспект, 2019.

Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Государство и право. 2002. № 1. С. 5–11.

Северюгин В.Е., Козлова А.С. Роль административно-правовой науки в разработке нового Кодекса РФ об административных правонарушениях // Lex Russica. 2016. № 10 (119). С. 164–172.

Уголовная и административная ответственность юридических лиц в России и во Франции: монография / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, М. Беар-Туше и др.; под ред. А.В. Федорова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018.

REFERENCES

Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossijskoj Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativno-protsessual'nogo zakonodatel'stva (2013). [Administrative Proceedings in the Russian Federation: the Development of Theory and the Formation of Administrative Procedural Legislation]. Ser.: *Yubilei, konferentsii, forumy* [Anniversaries, conferences, forums]. Vol. 7. Voronezh: Publ. of the Voronezh State University. 1060 p. (in Russ.)

Bespalov, Yu.F. (2016). *Kommentarij k Kodeksu administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federatsii (postatejnij, nauchno-prakticheskij)* [Commentary on the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation (itemized, scientific and practical)]. Moscow: Prospekt. 768p. (in Russ.)

Dernovoj, V.B. (2005). *Razvitie sistemy administrativnoj yustitsii v Rossijskoj Federatsii* [The Development of the System of Administrative Justice in the Russian Federation]. *Rossijskaya yustitsiya* [Russian Justice], (4), pp. 2–11. (in Russ.)

Dorozhkov, V.V. (2016). *K voprosu ob ugovnom prostupke* [On the Issue of Criminal Misconduct]. *Mirovoj sud'ya* [Magistrate Judge], (12), pp. 31–39. (in Russ.)

Dvornikov, A. (2019). *Nekotorye problemy implementatsii administrativnoj prejuditsii v ugovnoe zakonodatel'stvo* [Some Issues of the Implementation of Administrative Prejudice in the Criminal Law]. *Ugovnoe pravo* [Criminal Law], (2), pp. 35–41. (in Russ.)

Ershov, V.V. and Stahov, A.I. (2018). *Novye podhody v teorii otechestvennogo administrativnogo prava i protsessa* [New Approaches in the Theory of Domestic Administrative Law and Process]. *Rossijskoe pravosudie* [Russian justice], (6), pp. 5–14. (in Russ.)

Gadzhiev, G.A. (2005). *Konstitucionno-pravovye orientiry pri sozdanii sistemy administrativnyh sudov* [Constitutional and Legal Guidelines for Creating a System of Administrative Courts]. *Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 3(52), pp. 163–167. (in Russ.)

Garbatovich, D.A. (2019). *Neprestupnye deyaniya v ugovnoj sfere Evropejskogo suda po pravam cheloveka* [Unapproachable Acts in the Criminal Sphere of the European Court of Human Rights]. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo* [Public and Private International Law], 1 (106), pp. 10–12. (in Russ.)

Habrieva, T.Ya., Fyodorov, A.V., Bear-Tushe, M. et al. Fyodorov, A.V. ed. (2018). *Ugolovnaya i administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits v Rossii i vo Frantsii: monografiya* [Criminal and Administrative Liability of Legal Entities in Russia and in France: Monograph]. Moscow: the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 200 p. (in Russ.)

Klepitskij, I.A. (2000). *Prestuplenie, administrativnoe pravonarushenie i nakazanie* [Crime, Administrative Offense and Punishment]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], (3), pp. 65–74. (in Russ.)

Kogamov, M.Ch. (2019). *Ugolovnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits: voprosy ugolovno-protsessual'noj reglamentatsii dosudebnogo rassledovaniya po delam dannoj kategorii* [Criminal Liability of Legal Entities: Issues of Criminal Procedural Regulation of Pre-Trial Investigation in this Category]. *Pravo i gosudarstvo* [Law and State], 1(82), pp. 15–26. (Republic of Kazakhstan, in Russ.)

Kurbanov, R.A. and Gurbanov, R.A. eds. (2019). *Sudebnye sistemy Evropy i Evrazii: nauchno-entsiklopedicheskoe izdanie* [Judicial Systems of Europe and Eurasia: A Scientific and Encyclopedic Publication]: in 3 vol. Vol. 1. *Zapadnaya i Severnaya Evropa* [Western and Northern Europe]. Moscow: Prospekt. 488 p. (in Russ.)

Luparev, S. (2003). *Administrativnye sudy: evolyutsiya ili revolyutsiya?* [Administrative Courts: Evolution or Revolution?]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justice], (5), pp. 22–24. (in Russ.)

Salishcheva, N.G. and Hamaneva, N.Yu. (2002). *Administrativnaya yustitsiya, administrativnoe sudoproizvodstvo* [Administrative Justice, Administrative Proceedings]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], (1), pp. 5–11 (in Russ.)

Sevryugin, V.E. and Kozlova, A.S. (2016). *Rol' administrativno-pravovoj nauki v razrabotke novogo Kodeksa RF ob administrativnykh pravonarusheniyah* [The Role of Administrative Science in the Development of a New Code of the Russian Federation On Administrative Offenses]. *Lex Russica*, 10 (119), pp. 164–172 (in Russ.)

Starilova, Yu.N.ed. (2004). *Administrativnaya yustitsiya: konets XIX veka — nachalo XX veka: Hrestomatiya* [Administrative Justice: Late XIX Century — Early XX Century: Anthology]. Part 1. Voronezh: Publ. of the Voronezh State University. 720 p. (in Russ.)

Vlasov, A. (2002). *Kakoj budet administrativnaya yustitsiya?* [What Will Be the Administrative Justice?]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justice], (11), p. 17 (in Russ.)

Zor'kin, V.D. (2017). *Konstitutsionnyj Sud Rossijskoj Federatsii: doktrina i praktika* [Constitutional Court of the Russian Federation: Doctrine and Practice]. Moscow: Norma. 385 p. (in Russ.)

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Клеандров Михаил Иванович — главный научный сотрудник Института государства и права РАН, член-корреспондент РАН.

AUTHOR'S INFO:

Mikhail I. Kleandrov — Chief Research Fellow of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Клеандров М.И. О системе административного законодательства, административных судах и административном правонарушении // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2020. Т. 15. № 1. С. 42–58. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-kleandrov

CITATION:

Kleandrov, M.I. (2020). On the System of Legislation on Administrative Offences, Administrative Courts and Administrative Violation. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 15(1), pp. 42–58. DOI: 10.35427/2073-4522-2020-15-1-kleandrov