

**E.G. Lipatov
Repressive Potential
of the Russian Federation
Administrative Legislation**

The author argues that the activities of officials of public authorities for bringing to responsibility are due not only to a committed offense, but also to the desire to demonstrate to the political leadership their loyalty and the proper understanding of the strategic objectives facing the state. The author proposes the classification of acts of management, adopted in violation of the law.

Key words and word-combinations: administrative offences, legislation on administrative offences, administrative responsibility, criminal responsibility.

Утверждается, что деятельность должностных лиц органов власти по привлечению к ответственности обуславливается не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное понимание стратегических задач, стоящих перед государством. Предлагается авторская классификация актов управления, принятых с нарушением закона.

Ключевые слова и словосочетания: административные правонарушения, законодательство об административных правонарушениях, административная ответственность, уголовная ответственность.

УДК 342.9
ББК 67.401.04

Э.Г. Липатов

**РЕПРЕССИВНЫЙ
ПОТЕНЦИАЛ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В общественном и профессиональном сознании зафиксировано, что охранительные нормы права содержат определенный репрессивный потенциал, так как основанием их реализации выступает правонарушение и их применение ведет к привлечению к ответственности. Наиболее выраженными формами закрепления охранительных норм выступают уголовное законодательство и законодательство об административных правонарушениях. Однако далеко не всегда реализация данных норм превращается в политику государственной репрессии. Как правило, это характеризует крайнюю деформацию правоприменительной деятельности, в большинстве же случаев осуществление охранительных норм проходит в основанной на законе правоприменительной форме.

Важно определить условия, при которых происходит деформация всей процедуры обеспечения законности и правопорядка. Представляется, что репрессивный потенциал законодательства реализуется, когда правоприменительный механизм приводится в действие политической волей и становится средством решения государственных задач. В таком случае деятельность органов власти по привлечению к ответственности обусловлена не только совершенным правонарушением, но и стремлением продемонстрировать политическому руководству свою лояльность и правильное по-

нимание стратегических задач, стоящих перед государством. Рассмотрение дел превращается в политическую кампанию, в которой виновные известны заранее. Юридические критерии правоприменительной процедуры утрачивают в этой ситуации свое самостоятельное значение и становятся лишь формальными условиями, которые необходимо соблюсти для привлечения к ответственности заранее указанных «сверху» субъектов. Зачастую политическое руководство страны или региона обеспокоенное состоянием дел в той или иной области, выражает недовольство работой органов надзора или их бездействием. Как правило, реакция компетентных органов не заставляет себя ждать. Быстро возбуждаются уголовные или административные дела, начинается лихорадочный поиск виновных, происходит рассмотрение дел без учета их существа. Разумеется, недовольство государственного руководства основано на существующих социальных проблемах и ставит благие цели, но превращенная в «аврал» сложная процедура рассмотрения дела, умноженная на традиционное для чиновничества желание услужить и «откликнуться на вызовы времени», делает привлечение к ответственности репрессией.

В данном аспекте наиболее уязвимо для репрессивного использования законодательство об административных правонарушениях. Если уголовно-правовые механизмы достаточно подробно регламентированы и не позволяют вольного обращения с ними, то нормативным основанием привлечения к административной ответственности выступает объемное, сложное и противоречивое законодательство, что облегчает процедуру использования административно-правовых норм в целях исполнения политического заказа. Кроме того, отсутствие единой практики привлечения к административной ответственности, ее региональная дифференциация становятся благодатным полем для такого рассмотрения, которое более отвечает интересам политического руководства, а не задач правосудия.

Одним из ярких примеров проявления репрессивного характера административного законодательства стала проблема привлечения к административной ответственности руководителей государственных и муниципальных учреждений. Во многих случаях эти чиновники привлекаются к административной ответственности при полном отсутствии вины.

Вина (субъективная сторона) правонарушения — необходимый элемент состава правонарушения. Без вины не может быть правонарушения. Ее установление является обязанностью органов, рассматривающих дело. Однако само понятие вины, предусмотренное Кодексом РФ об административных правонарушениях, представляется не совсем удачным. В ст. 2.2 «Формы вины» устанавливается следующее:

1. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

2. Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть [1].

Указанная конструкция в значительной степени воспроизводит концепцию вины в уголовном праве. При этом законодателем не в полной мере учитывается различный характер административного правонарушения и преступления. Нормы права, содержащие составы преступлений, по своей природе являются запрещающими. Они нацелены на то, чтобы субъекты права соблюдали законодательство, не нарушали его. Этот вид реализации права предусматривает пассивную форму отказа от правонарушения. В свою очередь, нормы права, охраняемые административными санкциями, требуют активной формы реализации, являются обязывающими. Административная ответственность, в отличие от уголовной, требует от субъектов права не столько отказа от противоправного поведения, сколько активного и правильного исполнения актов управления. Об этом свидетельствуют и положения Кодекса РФ об административных правонарушениях, касающиеся ответственности должностных лиц. В нем установлено, что административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Предусмотренные административным законодательством формы вины подразумевают только умысел или неосторожность, однако то понятие вины, которое приемлемо для характеристики преступления, недостаточно для оценки административного правонарушения. Законодатель обходит вопрос о возможности должностных лиц исполнять свои обязанности, тем не менее он принципиален при оценке виновности привлекаемого лица, так как данная возможность часто зависит не от самих привлекаемых к ответственности должностных лиц, а от вышестоящих органов власти. Ведь если на руководителя государственного (муниципального) учреждения возложили законодательством ту или иную обязанность, то ее исполнение должно быть обеспечено материальными ресурсами, а этого очень часто и не бывает. У должностного лица нет материальных средств исполнить возложенную законом обязанность, но формально он несет ответственность за ее неисполнение. Складывается ситуация, когда руководители учреждений государственного и муниципального сектора привлекаются к ответственности в соответствии с принципом объективного вменения, без вины. Уполномоченные органы иногда признают невиновными тех должностных лиц, кто не был обеспечен материальными возможностями для исполнения установленных законом обязанностей. Но эта «либеральная» неопределенность немедленно завершается, когда «сверху» поступает «заказ» на принципиальность и требовательность. Бесконечная череда катастроф (пожаров, взрывов, отравлений), вызванных неисполнением различными хозяйствующими субъектами законодательства, оправдывает такое давление на судебные и административные органы. Щедро «раздаются» астрономические штрафы, при этом никто не интересуется, выделены ли государством средства на исполнение предписаний закона, за неисполнение которого руководителя учреждения привлекают к административной ответственности. Все это — характерная черта бюрократически организованного авторитарного общества. Неопределенность понятия вины в административном законодательстве усиливает роль усмотрения уполномоченных органов, провоцирует коррупцию в публичных учреждениях, обеспечивает личную зависимость руководителей учреждений от руководства публичных образований.

Подобной ситуации можно было бы избежать, дав дополнительную редакцию понятия вины в административном законодательстве. Определение умысла следовало бы дополнить положением о том, что административное правонарушение признается совершенным умышленно, если субъект обладал возможностью исполнить возложенные на него обязанности. Такая корректировка обеспечила бы более справедливый характер привлечения к административной ответственности руководителей государственных (муниципальных) учреждений и избавила бы их от личной зависимости от руководства исполнительной власти.

Еще одной серьезной проблемой стало отсутствие четких критериев разграничения административных и уголовных правонарушений. Так, объективную сторону многих административных правонарушений составляет несоблюдение должностными лицами управленческих правил, исполнение которых является их обязанностью. Вместе с тем в ст. 293 УК РФ «Халатность» определяется данный уголовный состав как неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. Практически данный состав отличается от множества административных правонарушений лишь общей характеристикой вредных последствий: «крупный ущерб или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». При этом данная характеристика не получила полного и законченного толкования, кроме денежного эквивалента крупного ущерба. Понятие «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» является единственным последствием еще одного уголовного состава — «превышение должностных полномочий» (ст. 286 ч. 1 УК РФ) [2]. Официальное толкование этого понятия превратилось в дискреционное полномочие правоохранительных органов, что породило последствия двух видов.

Во-первых, появилась возможность привлекать к уголовной ответственности за халатность либо за превышение должностных полномочий практически любое должностное лицо, принявшее с нарушением какой-либо акт управления, даже в том случае, если отсутствуют выраженные вредные последствия. Это облегчается обстоятельством, что в данных преступлениях отсутствует признак личной заинтересованности, личный мотив. Все перечисленное позволяет оценивать обычный должностной проступок (нарушение административного законодательства) без личного мотива и четко определенных последствий как преступление против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Учитывая сложность административного законодательства, противоречивость управленческих норм, отсутствие единства их правильного понимания, субъектом уголовного преследования может стать практически любое должностное лицо, принявшее дефектный управленческий акт. Имеется много свидетельств того, как неопределенность указанных составов позволяет использовать их для сведения счетов и административного давления.

Во-вторых, появилась возможность в ходе производства по делам об административных правонарушениях изменять статус данных дел, переводя их в разряд уголовных. Достаточно часто то или иное дело возбуждается как административное, а завершается в качестве уголовного. Подобная динамика не всегда обоснована интересами правосудия. В последние годы руководители государства выражали обеспокоенность по поводу эффективности размещения государственных и муниципальных заказов. Данная критика основывалась на информации об увеличении коррупции в области размещения государственного или муниципального заказа. Отклик правоохранительных органов на руководящую критику выразился в том, что, не имея возможности или необходимого профессионального уровня доказать коррупционную составляющую в делах, касающихся размещения заказов, они в авральном порядке стали пытаться привлекать к ответственности должностных лиц заказчиков за любые нарушения правил размещения заказов по статье «Халатность» либо «Превышение должностных полномочий». Фактически шел процесс превращения дел об административных правонарушениях в уголовные, что можно охарактеризовать как репрессивную политику по решению задач, поставленных политическим руководством. Все это еще более дискредитировало процесс уголовного преследования, а поставленные цели не были достигнуты [3].

Оптимизировать порядок привлечения к ответственности за нарушение административных норм можно было бы, классифицировав дефектные акты управления (как форму ненадлежащего исполнения обязанностей должностными лицами) на основании правовых средств воздействия на них:

1. Акты, которые могут быть обжалованы только физическими или юридическими лицами, чьи права были нарушены. Сами по себе нарушения порядка принятия данных актов не являются основанием их отмены, они порождают права и обязанности лиц на их обжалование.

2. Акты, принятые должностными лицами при осуществлении организационно-распорядительных полномочий, могут быть обжалованы как физическими и юридическими лицами, так и уполномоченными органами власти. Данный вид актов является объектом контроля и надзора органов исполнительной власти. Принятие указанных актов порождает административную ответственность должностных лиц.

3. Акты, принятые при осуществлении властных полномочий, порождают «существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства» и влекут уголовное преследование в порядке ст. 286 и 293.

Библиографический список

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/koap/>
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/ukrf/>
3. Липатов Э.Г. Законодательство РФ об административных правонарушениях как способ репрессивного воздействия на общество // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 9 (21). С. 74–79.