

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Ю. И. Мигачёв*,

Г. В. Дашков**

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ И КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению и сопоставлению административно-правовых и криминологических аспектов совершенствования деятельности субъектов предупреждения правонарушений. В статье предлагается декриминализовать ряд преступлений, относящихся в настоящее время к преступлениям небольшой тяжести, решается вопрос о введении уголовной ответственности юридических лиц, рассматриваются существующие модели антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: взаимодействие криминологии и административного права; управление государственным и общественным контролем; соотношение административного и уголовного правонарушения; система наказаний в административном и уголовном праве; совместная деятельность общественных объединений и исполнительной власти.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.70.9.050-056

Одним из основных направлений деятельности по укреплению законности и правопорядка является предупреждение правонарушений. Эта сфера деятельности требует к себе постоянного внимания всех общественных институтов, а также интеграции научных исследований, поскольку решить эту

комплексную задачу усилиями специалистов только какой-либо одной отрасли правовых знаний невозможно.

В рамках данной статьи мы рассмотрим одно из возможных направлений многопрофильного подхода к решению задач предупреждения правонарушений. Это направление

© Мигачёв Ю. И., Дашков Г. В., 2016

* Мигачёв Юрий Иванович, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
jimigachev@msal.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Дашков Геннадий Владимирович, доктор юридических наук, профессор кафедры криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заслуженный деятель науки РФ
gddashkov@msal.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

касается проблемы обеспечения взаимодействия в данной сфере криминологии и административного права.

Административное право, предметом которого являются: общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти; внутриорганизационные отношения, возникающие в государственных органах; деятельность судов по рассмотрению административных правонарушений; общественные отношения, возникающие в деятельности исполнительных органов местного самоуправления; деятельность общественных объединений, участвующих в выполнении государственных функций, — решает во многом сходные с криминологией задачи. Более того, многие из административных правонарушений, такие, например, как административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность; административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике, сельском хозяйстве, на транспорте, в области дорожного движения, связи и информации и предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, таможенного дела и многие другие (практически подавляющая часть норм Особенной части КоАП РФ), исследуются криминологией в качестве фоновых явлений, которые в той или иной степени влияют на состояние, структуру и динамику преступности в стране, сказываются на ее причинах и определяют перспективные направления предупреждения преступности.

Вместе с тем коэффициент полезного действия здесь достаточно невысок. Применительно к административному праву это в определенной степени связано с тем, что совершенствование этой науки, законодательства, а соответственно, и административно-правовой практики далеко не всегда отвечает особенностям современного развития нашего государства. Это касается прежде всего таких вопросов, как нормы административного права, субъекты административного права, административное принуждение, администра-

тивное правонарушение и административная ответственность. Рассмотрим эти вопросы под сочлененным углом зрения административной и криминологической науки.

В настоящее время в научной литературе и других источниках обсуждается вопрос о декриминализации отдельных видов преступлений. Прежде всего речь идет о преступлениях экономического характера (глава 22 УК РФ). Вполне допустимая постановка, но для ее практической реализации следует как минимум скорреспондировать предложения на этот счет с изменениями и дополнениями Кодекса об административных правонарушениях¹.

В частности, эти возможные нововведения должны касаться прежде всего института штрафа. В такой ситуации естественно предположить, что отказ от уголовного наказания в пользу административного должен касаться приведения института штрафа в определенные рамки. Кому назначать штраф — должен решать орган судебной власти.

Кодекс об административных правонарушениях не дифференцирует штраф в отличие от возраста, как в уголовном праве. Сумма штрафа зависит от статуса субъекта правонарушения. Так, для граждан административный штраф устанавливается в размере, не превышающем 5 тыс. руб., для должностных лиц — 50 тыс., а для юридических лиц — 1 млн руб. В некоторых случаях он может возрасти до 50 тыс. для граждан, 300 тыс. для должностных и до 5 млн руб. для юридических лиц.

Законопроект о декриминализации ряда уголовных преступлений внес в Госдуму Верховный Суд РФ. Он отмечает, что в 2014 г. из 719 305 лиц — общего числа осужденных — 330 898 лиц были признаны виновными и осуждены за преступления небольшой тяжести, между тем нередко деяния, квалифицируемые сегодня как преступления небольшой тяжести, либо лица, их совершившие, не обладают достаточной степенью общественной опасности. С этим согласны и большинство ученых-правоведов, которые давно говорят о необходимости переноса ряда уголовных преступлений в административную плоскость.

¹ См., в частности: *Оноколов Ю. П.* Сочетание административной преюдиции и декриминализации как инструмент предупреждения административных правонарушений и преступлений // *Административное право и процесс.* 2013. № 2.

В число законодательных актов, подлежащих изменению в связи с принятием данного законопроекта, входит КоАП РФ, в котором за декриминализованные деяния предлагается установить административную ответственность. Такая мера позволит эффективно защитить личность и порядок управления от указанных противоправных деяний, а также предоставит возможность органам предварительного расследования сосредоточить свои кадровые, технические и иные ресурсы на расследовании опасных преступлений.

Негативные последствия от судимости в таких случаях неполностью соответствуют характеру этих деяний или личности осужденного. Выходом из сложившейся ситуации могли бы стать декриминализация некоторых деяний, предусмотренных УК РФ, либерализация уголовного закона в рамках увеличения суммы хищения чужого имущества, с которой наступает уголовная ответственность, и расширение оснований освобождения от уголовной ответственности.

С учетом состояния преступности в Российской Федерации, а также ее современных тенденций предлагается декриминализовать следующие деяния, относящиеся в настоящее время к преступлениям небольшой тяжести: побои или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, но не повлекшие последствий, указанных в ст. 115 УК РФ (часть первая ст. 116 УК РФ), если такое деяние совершено однократно; угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (часть первая ст. 119 УК РФ), если такое деяние совершено однократно; злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (части первая и вторая ст. 157 УК РФ), а также использование заведомо подложного документа (часть третья ст. 327 УК РФ), за исключением заведомо подложного официального документа².

Согласно данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ, по части первой ст. 116 УК РФ ежегодно осуждается 19—21 тыс.

лиц, по части первой ст. 119 УК РФ — 30—31 тыс. лиц, по частям первой и второй ст. 157 УК РФ число осужденных в течение двух последних лет ежегодно превышает 60 тыс. лиц, по части третьей ст. 327 УК РФ в год осуждается порядка 15—16 тыс. лиц. Удельный вес лиц, осужденных за указанные преступления, составляет около 40 % от числа осужденных за все преступления небольшой тяжести по основной квалификации. Каждый год за данные преступления по основной и дополнительной квалификации осуждается 130—140 тыс. лиц, отмечают авторы. По нашему мнению, выведение данных деяний из сферы действия уголовного закона не повлечет нарушения принципа справедливости³.

Таким образом, борьбу с общественно опасным и резонансным деянием можно осуществлять не путем усиления карательных мер, введением уголовной ответственности за то или иное деяние, а выяснения причин и условий совершения преступлений и правонарушений и их устранения с помощью профилактических мероприятий. В этих случаях применяются меры административного воздействия в размере административных санкций, которые способствуют замене уголовных санкций на штрафные, т.е. административные.

В настоящее время обсуждается вопрос об уголовной ответственности юридических лиц. Уголовная ответственность юридических лиц предусмотрена в таких государствах, как США, Канада, Франция, Австрия, Япония, Южная Корея и других. Анализируя ответственность юридических лиц, следует подчеркнуть, что правонарушения, которые совершаются юридическими лицами, носят наиболее общественно вредный, а иногда и опасный характер. Они наносят большой вред экономике страны в целом, создают основу для проявления коррупционных отношений.

Ряд ученых-административистов настаивают на полном упразднении ответственности юридических лиц из Кодекса РФ об административных правонарушениях. Так, В. А. Юсу-

² См.: Межведомственный круглый стол «Проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел с другими субъектами государственного предупреждения преступлений и иных правонарушений» (Москва, ВНИИ МВД России, 27 октября 2011 г.) // Административное право и процесс. 2012. № 2.

³ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ.

пов в своих работах пишет, что действующий КоАП РФ нарушил принцип персонализированной ответственности за административные правонарушения⁴. Однако следует учесть, что зачастую трудно, а иногда и невозможно привлечь к ответственности конкретное физическое лицо. Поскольку сам субъект правонарушения в классическом его понимании отсутствует. В результате мы имеем: совершенное правонарушение, причинен вред, а привлечь к ответственности физическое лицо невозможно, поскольку у него отсутствует вина.

Вместе с тем Н. И. Побежимова считает, что возможно установление ответственности юридических лиц как в уголовном, так и в административном праве. По ее мнению, административная ответственность юридических лиц за коррупцию является эффективно работающим механизмом. Об этом свидетельствует и приведенная статистика, в соответствии с которой количество дел, возбужденных по ст. 19.28 КоАП РФ («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), выросло в несколько раз⁵.

Наиболее часто изменяемой и нуждающейся в дальнейшем совершенствовании является ст. 4.5 КоАП РФ («Давность привлечения к административной ответственности»). В настоящее время внесено более 150 законодательных изменений и дополнений, которые детализируют сроки привлечения к административной ответственности от 2 месяцев и до 6 лет за совершаемые правонарушения в различных сферах общественной жизни.

Как свидетельствует практика, законодательно установленные двухмесячные сроки привлечения лица к административной ответственности зачастую являются недостаточными и не могут обеспечить реализацию на практике принципа неотвратимости ответственности по делам об административных правонарушениях.

По данным судебной статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2015 г. из 11 539 643 дел об административных правонарушениях, рассмотренных федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями по 126 890 делам (это примерно 9,5 % от общего количества дел), производство было прекращено в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности⁶.

Высказывается обоснованное мнение о необходимости установить в КоАП РФ больший срок давности привлечения к административной ответственности — в размере от шести месяцев. За это предложение высказываются и правоохранительные органы Российской Федерации.

В Российской Федерации наблюдается обращение к предыдущему опыту регулирования общественных отношений и обеспечению соблюдения принципа законности. Это, в частности, относится к Федеральному закону «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»⁷. Этот закон возродил в российской правовой системе существовавший в дореволюционный и советский периоды институт соответственно полицейского и административного надзора, который в 1990-е гг. фактически перестал применяться на практике. Практическая потребность в принятии нормативного правового акта об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, была обусловлена в первую очередь тем, что сложившаяся в современной России криминогенная обстановка и выделяющийся на ее фоне рост рецидивной преступности (около 25 %) и особенно высокой рецидивности (от 40 до 60 %) за совершение таких преступлений, как грабежи, разбой, кражи, бандитизм, повлекли за собой необходимость обращения к предыдущему опыту профилак-

⁴ См.: Юсупов В. А. Пути совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 1 (26). С. 10—13.

⁵ См.: Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной ответственности юридических лиц в Российской Федерации // Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (Кутафинских чтений). М., 2014. С. 127—128.

⁶ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном суде РФ.

⁷ СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

тики правонарушений с применением методов административного воздействия⁸.

Среди административных механизмов предупреждения правонарушений важную роль играет антимонопольное (антитрестовское) законодательство. В данной сфере представляется целесообразным не начинать все с чистого листа, а обратиться к опыту зарубежных стран, в которых существует это законодательство.

Традиционно различают американскую и европейскую модели антимонопольного законодательства. Первая из них исходит из принципа противоправности всех монополий. В антитрестовское законодательство включены также нормы о недобросовестной конкуренции. Эта модель действует, помимо США, также в Канаде, Японии, Аргентине.

Так, начало развитию антитрестовского законодательства США положил антитрестовский институт штата Алабама (1883 г.). В 1889 г. этому примеру последовал штат Канзас и еще пять штатов, принявших законы, которыми объявлялись противозаконными и наказуемыми всякие союзы с целью стеснения и ограничения торговли, а в 1890 г. антитрестовские законы действовали уже в 18 штатах. На федеральном уровне первым антитрестовским законом был принятый Конгрессом США 2 июля 1890 г. закон, направленный на защиту торговли и промышленности от незаконных ограничений и монополий. Дальнейшее развитие антитрестовское законодательство получило в США в период выхода из Великой депрессии 1930—1940-х гг., а также в послевоенные годы (законы Рико (Rico) и др.).

Европейская модель антимонопольного законодательства направлена на борьбу со злоупотреблениями монополистического характера, контроль за монополиями, сами же монополии не признаются неправомерными. Нормы о недобросовестной конкуренции выделены в европейской модели в самостоятельную отрасль. Эту модель применяют, помимо Великобритании, Франции и ряда других стран

Западной Европы, также Австралия, Новая Зеландия, ЮАР.

Промежуточное положение между этими двумя системами занимает картельное право ФРГ, по которому монополии объявляются противоправными, но существует большое число исключений из этого принципа⁹.

Следует отметить, что развитие антимонопольного законодательства идет по пути сближения и унификации как в отдельных странах, принявших ту или иную модель, так и по пути стирания различий между этими двумя моделями. В первом случае (в отношении европейской модели) изменение национального законодательства о недобросовестной конкуренции происходит в значительной степени под влиянием законодательства Европейского экономического общества. Этот процесс особенно усилился в ходе создания в соответствии с Римским договором единого рынка стран — членов ЕЭС, хотя здесь и встречаются факты сопротивления стран — членов ЕЭС мерам, влекущим за собой усиление полномочий Комиссии ЕЭС.

Во втором случае это связано как с международно-правовым регулированием вопросов недобросовестной конкуренции, так и со сближением правового регулирования в процессе применения предписаний антимонопольного законодательства судебными и административными органами.

Специалисты отмечают, что изменения в российском законодательстве пока еще не носят синхронного характера с изменениями, происходящими в общественной жизни. Как правило, государство запаздывает с формированием правовой инфраструктуры. Это негативно отражается на эффективности государственно-правового механизма, вызывая законные нарекания граждан.

Таким образом, государство несет не только имиджевые, но и чисто экономические потери в форме недополученной прибыли, предназначенной формировать доходную часть бюджетов различных уровней.

⁸ См.: Кобец П. Н. Об актуальности противодействия отдельным видам преступлений путем предупреждения административных правонарушений // Административное право и процесс. 2012. № 1.

⁹ См.: Егорушкин А. В., Полякова Е. А., Хохлов Е. С. Антимонопольное законодательство: очередной этап реформы. М., 2010 С. 36—44.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Егорушкин А. В., Полякова Е. А., Хохлов Е. С. Антимонопольное законодательство: очередной этап реформы. — М., 2010.
2. Кобец П. Н. Об актуальности противодействия отдельным видам преступлений путем предупреждения административных правонарушений // Административное право и процесс. — 2012. — № 1.
3. Межведомственный круглый стол «Проблемы взаимодействия подразделений органов внутренних дел с другими субъектами государственного предупреждения преступлений и иных правонарушений» (Москва, ВНИИ МВД России, 27 октября 2011 г.) // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
4. Оноколов Ю. П. Сочетание административной преюдиции и декриминализации как инструмент предупреждения административных правонарушений и преступлений // Административное право и процесс. — 2013. — № 2.
5. Побежимова Н. И. Актуальные проблемы административной ответственности юридических лиц в Российской Федерации // Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции : материалы Международной научно-практической конференции (Кутафинских чтений). — М., 2014.
6. Юсулов В. А. Пути совершенствования законодательства об административной ответственности в Российской Федерации // Вестник Евразийской академии административных наук. — 2014. — № 1 (26).

Материал поступил в редакцию 1 мая 2016 г.

ADMINISTRATIVE LAW MECHANISMS AND CRIMINOLOGICAL MECHANISMS OF IMPROVING THE WORK OF SUBJECTS OF CRIME PREVENTION

MIGACHEV Yuri Ivanovich — Doctor of Law, Professor of the Department of Administrative Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
jimigachev@msal.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

DASHKOV Gennady Vladimirovich - Doctor of Law, Professor of the Department of Criminology and Criminal Executive Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Honoured Worker of Science of the Russian Federation
gddashkov@msal.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The paper is devoted to the examination and comparison of administrative law and criminological aspects of improving the work of subjects of crime prevention. The article proposes to decriminalize a number of offenses that are currently referred to as minor crimes; the author addresses the issue of introducing criminal liability of legal persons and examines the existing models of antitrust laws.*

Keywords: *interaction of criminology and administrative law, state and public control management, interrelation of an administrative and criminal offence, system of punishment in administrative and criminal law, joint activity of public associations and the executive power.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Egorushkin A. V., Poljakova E. A., Hohlov E. S. Antimonopol'noe zakonodatel'stvo: ocherednoj jetap reformy. — M., 2010.
2. Kobec P. N. Ob aktual'nosti protivodejstvija otdel'nym vidam prestuplenij putem preduprezhdenija administrativnyh pravonarushenij // Administrativnoe pravo i process. — 2012. — № 1.

3. Mezhhvedomstvennyj kruglyj stol «Problemy vzaimodejstvija podrazdelenij organov vnutrennih del s drugimi sub#ektami gosudarstvennogo preduprezhdenija prestuplenij i inyh pravonarushenij» (Moskva, VNII MVD Rossii, 27 oktjabrja 2011 g.) // *Administrativnoe pravo i process.* — 2012. — № 2.
4. *Onokolov Ju. P.* Sochetanie administrativnoj prejudicii i dekriminalizacii kak instrument preduprezhdenija administrativnyh pravonarushenij i prestuplenij // *Administrativnoe pravo i process.* — 2013. — № 2.
5. *Pobezhimova N. I.* Aktual'nye problemy administrativnoj otvetstvennosti juridicheskikh lic v Rossijskoj Federacii // *Garmonizacija rossijskoj pravovoj sistemy v uslovijah mezhdunarodnoj integracii : materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii (Kutafinskih chtenij).* — M., 2014.
6. *Jusupov V. A.* Puti sovershenstvovanija zakonodatel'stva ob administrativnoj otvetstvennosti v Rossijskoj Federacii // *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk.* — 2014. — № 1 (26).