

СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ЕГО КВАЛИФИКАЦИИ

Зыкина Елена

кандидат юридических наук, доцент кафедры Конституционного и административного права Юридического факультета Псковского Государственного университета, Псков, Россия

E-mail: chernosliv60@mail.ru

Abstract

The administrative-legal science pays a great attention to the study of administrative offences' qualification. When analyzing any part of an administrative offence, the issues of qualification always take the lead. This paper focuses on the most controversial and at the same time practically important issues. The composition of an administrative offence is a legal basis for the qualification of an administrative offence in accordance with a specific article of the law establishing administrative responsibility.

The structure of an administrative offence is a combination of four elements: the object, the objective side, the subjective side and the subject, the presence of which is necessary and sufficient for the recognition of a socially harmful act as an administrative offence. These elements are called necessary because they must be present in any case when deciding whether to bring to administrative responsibility. In the absence of at least one of these elements, a person cannot be held administratively liable.

In this paper, the composition of an administrative offence is considered as the basis for the qualification of administrative offences. In connection with the mentioned above, the problems' study of administrative offences' qualification, necessitates the further theoretical study of issues related to its concept, purpose, and implementation.

Keywords: *qualification of an administrative offence, the principles of qualification, the composition of the administrative offence, the accuracy and completeness of the administrative offences' qualification.*

Введение

Тема статьи является актуальной, так как квалификация административного правонарушения – это административно-правовая оценка конкретного общественно вредного деяния, устанавливающая соответствие признаков совершенного деяния признакам состава административного правонарушения, предусмотренного конкретной статьей Кодекса Российской Федерации (далее – РФ) об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) или закона субъекта РФ. Когда такое соответствие будет установлено, можно говорить о наличии административного правонарушения и о статье Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ, к которой она относится. В этом и состоит цель квалификации.

Термин «квалификация» (от лат. *qualitas* – качество и *facio* – делаю) означает оценку деятельности людей в соответствии с заранее определенными критериями (с точки зрения морали, нравственности, уровня подготовленности к выполнению определенной задачи). Наиболее широкое применение этот термин получил в праве, причем в таких отраслях, как гражданское и (особенно) трудовое право, где его чаще употребляют в позитивном смысле, например, квалификация работы, под которой понимается характеристика определенного вида деятельности по ее сложности, точности, ответственности.

Квалификация работника – это степень и вид профессиональной обученности, имеющие значение для качества выполнения конкретного вида деятельности. В административном, уголовном и смежных с ними отраслях права криминального цикла (уголовном процессе, криминалистике, криминологии) термин «квалификация» применяется не просто к социальным явлениям, а к тем из них, которые в соответствии с законом могут быть отнесены к правонарушениям. Он определяет не позитивные качества человека, а вид и тяжесть



противоправного деяния, совершенного им, а значит, и уровень его общественной вредности и другие признаки, позволяющие дать юридическую оценку действий субъекта.

Цель статьи состоит в проведении исследования процесса квалификации административных правонарушений.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в связи с процессом квалификации административных правонарушений.

Предметом исследования являются некоторые актуальные проблемы квалификации административных правонарушений.

В ходе работы были применены общенаучные методы научного познания, такие как: анализ и синтез, обобщение, дедукция и индукция, а также анализ документов, законодательных и иных нормативных правовых актов, непосредственно относящихся к теме исследования.

В основе квалификации правонарушений лежат философские категории единичного конкретного и абстрактного, особенного и всеобщего, абсолютной и относительной истины. Единичное, особенное и всеобщее, как философские категории, выражают объективные связи мира и ступени их познания. В повседневной практической деятельности человека любой объект, с которым он соприкасается, выступает перед ним как единичное. Затем обнаруживается, что ряд объектов имеет повторяющиеся признаки, что позволяет их объединить в определенные классы или группы, которые по отношению к каждому из единичных объектов выступают как особенное. Другие же объекты обнаруживают черты, присущие им всем без исключения, – это всеобщее.

В этом смысле философской категории единичного отвечает понятие конкретного правонарушения. Как и всякое единичное административное правонарушение характеризуется совокупностью присущих ему признаков. В административно-юрисдикционной деятельности для исследования правонарушения из всего этого множества признаков выбираются только те, на которые прямо указывает закон.

В соответствии со ст. 26.1. КоАП РФ, по делу у об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.²

Очевидно, что ряд обстоятельств, подлежащих доказыванию по каждому делу об административном правонарушении, так или иначе имеют отношение к квалификации административного правонарушения, образуя для нее фактическую основу.

Состав административного правонарушения – это совокупность предусмотренных КоАП РФ, или законами субъектов – РФ об административных правонарушениях объективных и субъективных признаков, характеризующих общественно вредное деяние как административное правонарушение.³ К указанным признакам (элементам) относятся: объект и объективная сторона, субъект и субъективная сторона административного правонарушения.

Таким образом, состав – это определенная система признаков административного правонарушения. Он отражает характерные внутренние связи образующих его элементов. Особенность состава административного правонарушения заключается в том, что два абсолютно одинаковых состава существовать не могут, составы всех без исключения

административных правонарушений различаются между собой хотя бы по одному признаку, который позволяет отделить данный вид проступка от других видов либо отграничить от иных правонарушений, в том числе от преступлений. Эта юридическая конструкция имеет базовое значение для квалификации административных правонарушений, иначе говоря, является ее юридическим основанием.

Теория состава административного правонарушения позволяет определить принципы квалификации, т. е. основополагающие общие правила, которым должна быть подчинена эта деятельность каждого правоприменителя и по каждому делу об административном правонарушении независимо от его особенностей, в том числе и в первую очередь требование точности и полноты квалификации.

Точность квалификации административного правонарушения означает, что ее результаты должны быть отражены в соответствующем процессуальном документе в виде ссылки не только на статью Особенной части КоАП РФ, посвященную соответствующему виду правонарушений, но и на соответствующую ее часть, а если в этой части имеются пункты и подпункты, то и на них.

Полнота квалификации означает, что юридической оценке с позиций норм КоАП РФ подлежат:

- все без исключения деяния, совершенные физическими или юридическими лицами в их совокупности;
- если деяние содержит несколько квалифицирующих признаков, в процессуальном документе должны быть ссылки на все нормы, в которых упомянут каждый из признаков;
- если правонарушение повлекло различные вредоносные последствия и каждое из них имеет правовое значение, каждое из последствий должно быть определено, обозначено и оценено с позиции КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях.

Так, например, если вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, повлекло нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах порядка работы избирательной комиссии, либо создание помех участию избирателей, участников референдума в голосовании, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, в формулировке квалификации данного правонарушения в обязательном порядке должны быть указаны эти последствия.

Основы квалификации административных правонарушений включают комплекс вопросов, ответы на которые призваны обеспечить юриста – правоприменителя исходными знаниями, методологией применения административного права к каждому конкретному случаю виновного совершения лицом общественно вредного и административно наказуемого деяния – административного правонарушения.

Основанием административной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава административного правонарушения, предусмотренного кодексом КоАП РФ об административных правонарушениях или законом субъекта РФ об административных правонарушениях. Для того, чтобы привлечь виновного к административной ответственности и определить меру справедливого наказания, необходимо точно установить и указать, какой административно-правовой запрет нарушен и состав какого административного правонарушения это нарушение содержит. Такая цель достигается посредством квалификации административных правонарушений.

В широком содержании данного понятия квалифицировать – означает определить, к какому типу, виду, разряду, категории принадлежит (относится) данное явление по своим качественным признакам; подвести единичное под особенное. В сфере правоотношений квалифицировать означает выбрать определенную правовую норму, закрепленную в законе правило, которое данный случай предусматривает; иначе говоря, определить, под какое правило данный случай подпадает.

Квалифицировать административное правонарушение – значит решить, под какую из числа действующих административно-правовых норм подпадает деяние, по поводу которого возбуждено дело об административном правонарушении и ведется производство, дать ему юридическую оценку с позиций КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях и максимально точно указать в соответствующем процессуальном документе (протоколе об административном правонарушении, постановлении по делу об административном правонарушении и др.), где именно, в какой статье, части статьи, пункте и подпункте, если таковые в данной статье имеются, данная норма закреплена.⁴

Последствия неправильной квалификации административного правонарушения на разных стадиях производства по делу определяются по-разному. На это, в частности, указывал Пленум ВАС РФ в Постановлении от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (п. п. 8–9).⁵

Так, в случае если заявление административного органа о привлечении к административной ответственности или протокол об административном правонарушении содержат неправильную квалификацию совершенного правонарушения, суд вправе принять решение о привлечении к административной ответственности в соответствии с надлежащей квалификацией. При этом, указанное в протоколе событие правонарушения и представленные доказательства должны быть достаточными для определения иной квалификации противоправного деяния.

Официальный характер имеет также квалификация деяния, которую, защищая и отстаивая свои законные интересы в административном судопроизводстве, высказывают стороны. Важное значение имеет легальная квалификация административных правонарушений, которая дается высшим судебным органом страны – Верховным Судом РФ, в решениях по административным делам, рассмотренным в кассационном и надзорном порядке, с опубликованием своей позиции в официальном издании – Бюллетене Верховного Суда РФ. Не будучи источником прецедентного права, которого в России нет, и не имея характера обязательного предписания нижестоящим судам, такие публикации имеют огромное значение для правильного и единообразного применения законодательства об административных правонарушениях в наиболее сложных случаях.⁶

Квалификация административных правонарушений, которая предлагается в научной и учебной литературе специалистами в области административного права как учеными-теоретиками, так и практиками, называется доктринальной. Юридического значения по конкретному делу она не имеет.

В тех случаях, когда на практике возникают затруднения при квалификации административных правонарушений, нередко необходимы познания в области не только собственно административного права, но и, например, финансового, предпринимательского, экологического права. В этой связи стороны могут воспользоваться результатами исследований ученых – юристов в той или иной области знаний. Однако, следует отметить, что мнения ученых, как правило, не могут иметь юридического значения.

Интеллектуальная логическая деятельность должностного лица, осуществляющего квалификацию административного правонарушения представляет собой несколько этапов (стадий), которые в своей совокупности называются процессом квалификации.⁷

Начальная стадия (этап) в этом процессе выражается в вычленении из всего множества фактических обстоятельств, установленных по делу об административном правонарушении, тех, которые имеют правовое значение, и их систематизации. Процессуальные документы, оформленные в процессе производства по делу об административном правонарушении, содержат информацию, непосредственно отражающую не только признаки состава административного правонарушения, но и доказательства, при помощи которых установлены эти признаки, – обстоятельства, а также путь, который прошло производство по делу, прежде чем в конечном счете удалось достоверно установить данные обстоятельства, входящие в предмет доказывания по каждому делу об административном правонарушении.

Степень сложности правоприменительной оценочной деятельности на этом этапе зависит от того, кто ее осуществляет, в чьем производстве находилось дело об административном правонарушении, когда производились собирание и проверка доказательств (например, должностное лицо перед тем, как вынести постановление о передаче дела об административном правонарушении по подведомственности), или мировой судья, для которого материалы дела являются новыми.

Должностное лицо, которое собрало достаточные данные для промежуточного или итогового процессуального акта, требующего квалификации административного правонарушения, уже ориентируется в том, какие фактические обстоятельства имеют процессуальное значение, так как он сам обнаружил эти обстоятельства в процессе доказывания.

В относительно выигрышном положении находится должностное лицо или судья, которые получили дело об административном правонарушении с уже составленным протоколом, или вынесенным ранее постановлением по делу об административном правонарушении, например, при рассмотрении в апелляционной или кассационной инстанции), т. е. с итоговыми административно-процессуальными актами, в которых уже содержится и систематизация юридически значимых фактов, и анализ доказательств, с помощью которых они установлены, и, что самое главное, квалификация административных правонарушений, вменяемых в вину обвиняемому физическому или юридическому лицу. Лицо, осуществляющее административно-юрисдикционную деятельность обязано дать правовую оценку деятельности должностного лица, составившего протокол с точки зрения материального и процессуального административного права.

Второй этап процесса квалификации административного правонарушения заключается в определении всех возможных конструкций составов, которые можно сопоставить с фактическими обстоятельствами дела, установленным на данный момент производства по нему. В результате этой деятельности круг правовых норм сужается, по крайней мере в пределах раздела, главы КоАП РФ или закона субъекта РФ, отражающих родовой или видовой объекты административного правонарушения.

Третья стадия (этап) квалификации административного правонарушения связан с необходимостью выявления однородных (близких) составов, которые могут «конкурировать» с рассматриваемым и иметь отношение к данному случаю.

Так, если в результате нарушения водителем транспортного средства Правил дорожного движения и наезда автомашиной пострадал человек, который признан потерпевшим, то тот, в чьем производстве находится дело об административном правонарушении, может в зависимости от степени вреда здоровью потерпевшего, квалифицировать деяние как административное правонарушение, в случае причинения легкого или средней тяжести вреда здоровью. В случае же причинения тяжкого вреда здоровью потерпевшего или наступления смерти, необходимо решать вопрос о передаче дела в органы предварительного следствия для возбуждения уголовного дела.

Четвертая стадия (этап) квалификации административного правонарушения – установление того состава, который полностью соответствует фактическим основаниям по всем объективным и субъективным признакам. Всю полноту ответственности за легальную квалификацию административного правонарушения, также, как и за решение иных вопросов по делу об административном правонарушении, единолично несет тот, в чьем производстве в данный момент находится дело.

Квалификация административного правонарушения по конкретному делу имеет принципиальное значение для решения этого дела по существу. От нее зависит выбор меры наказания в отношении лица, привлекаемого к ответственности, возможность освобождения от административной ответственности. Таким образом, ошибка в квалификации административного правонарушения влечет вынесение ошибочного постановления по делу об административном правонарушении. Обнаруженная вышестоящим судом такая ошибка влечет изменение или отмену постановления.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что под квалификацией административного правонарушения следует понимать определение его юридической сущности, т. е. его оценку с точки зрения закона, соотносимое с КоАП РФ, или законом субъекта РФ об административных правонарушениях, суждение об определенных фактах объективной действительности.

Квалификация административного правонарушения должностным лицом органа исполнительной власти, иным субъектом административной юрисдикции или судом, в производстве которых находится дело, а равно должностным лицом, которому, согласно закону, принадлежат надзорные или контрольные функции за производством по данному делу об административном правонарушении, называется легальной, или официальной. Она имеет юридическое значение, от нее во многом зависит движение и судьба дела об административном правонарушении.

С позиции учения о составе административного правонарушения, квалификация противоправного деяния есть не что иное, как сопоставление законодательных признаков (особенностей), характеризующих каждую из элементов состава (объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона) с признаками (особенностями) конкретного общественно вредного деяния в том виде, в котором они установлены в процессе административно-юрисдикционной деятельности.

Постоянное усиление административной ответственности не исключает пробелы административного законодательства, которые не позволяют в полном объеме реализовать принцип неотвратимости наказания. Это обстоятельство, в свою очередь, способствует распространению безнаказанности среди нарушителей. Обеспечение реализации принципа неотвратимости наказания невозможно без правильной квалификации содеянного.

К сожалению, законодательство об административной ответственности содержит ряд проблемных аспектов, требующих более детального рассмотрения. Так, при квалификации административных правонарушений оказывается, что какое-либо деяние подпадает одновременно под признаки нескольких административно-правовых норм.

При этом может сложиться ситуация, когда одна из норм противоречит другой, иногда нормы не находятся в противоречии, но охватывают одно и то же деяние в большем или меньшем объеме, возникает так называемая конкуренция административно-правовых норм. Для правильной правовой оценки деяния, в таких ситуациях, необходимо выбрать одну из норм.

К примеру, анализ практики выявил конкуренцию и вместе с этим возникающие проблемы при квалификации деяния, подпадающего под признаки части 3 статьи 12.23 (Нарушение требований к перевозке детей, установленных Правилами дорожного движения) и статьи 12.6 КоАП РФ (Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов). В данной ситуации возникает конкуренция общей и специальной нормы. Этот вид конкуренции встречается в тех случаях, когда одна правовая норма излагается в нескольких статьях.

Ответственность за нарушение правил перевозки людей предусмотрена частью 1 статьи 12.23 КоАП РФ. Данная норма при нарушении правил перевозки детей, установленных пунктом 22.9 Правил дорожного движения, является специальной по отношению к статье 12.6 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за управление транспортным средством водителем, не пристегнутым ремнем безопасности, перевозку пассажиров, не пристегнутых ремнями безопасности, если конструкцией транспортного средства предусмотрены ремни безопасности.

На основании вышеизложенного, по мнению автора, необходимо ввести в Общую часть КоАП РФ норму, разъясняющую порядок применения общих и специальных норм Особенной части.

В заключение необходимо отметить, что правильная квалификация административных правонарушений воспитывает у граждан уважение к закону, деятельности

правоприменительных органов и способствует формированию надлежащего уровня правосознания и правовой культуры.

Ссылки

- ¹ Кодекс РФ об административных правонарушениях: федеральный закон РФ от 30.12.2001 № 195-ФЗ; в ред. от 01.07.2021 г. // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 29.05.2019.
- ² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (2014) / утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.12.2014 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 3., март, 2015.
- ³ Канунникова, Н. Г. Теоретические аспекты определения понятия состава административного правонарушения / Н. Г. Канунникова // Административное и муниципальное право. 2016. № 11. С. 910.
- ⁴ Тихомирова, Л. А. Особенности реализации отдельных положений КоАП РФ и некоторые проблемы правоприменения. Москва, 2018. С. 36.
- ⁵ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 21.12.2017.) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. № 8. 2004.
- ⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 8. 2018; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.11.2017 № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 1. 2018.
- ⁷ Савельева, В. С. Основы квалификации преступлений: Учебное пособие. Москва, 2020. С. 14.

Anotācija

Raksts ir veltīts administratīvo pārkāpumu izpratnei un tā kvalifikācijas problemātikai, balstoties uz Krievijas Federācijas (turpmāk KF) administratīvās jomas tiesisko regulējumu, analizēti KF Administratīvo pārkāpumu kodeksa piemēri. Tiek uzsvērta normu konkurences problēma, minēti konkrēti ceļu satiksmi regulējošo normu piemēri.

Rakstā uzsvērts, ka administratīvā pārkāpuma sastāvs ir četrus elementus apvienojums: priekšmets, objektīvā puse, subjektīvā puse un subjekts, kuru esamības konstatēšana ir nepieciešama un pietiekama, lai sociāli kaitīgu darbību atzītu par administratīvu pārkāpumu. Parasti šos elementus apzīmē par obligātiem, jo tiem jebkurā gadījumā jāpastāv, lemjot par saukšanu pie administratīvās atbildības. Ja trūkst vismaz viena no šiem elementiem, personu nevar saukt pie administratīvās atbildības. Administratīvā pārkāpuma sastāvs ir tiesisks pamats, lai kvalificētu administratīvo pārkāpumu saskaņā ar konkrētu likuma pantu, ar kuru nosaka administratīvo atbildību.

Autoresprāt, analizējot jebkuru administratīvā pārkāpuma deliktu, kvalifikācijas jautājumi vienmēr ieņem galveno vietu. Sakarā ar administratīvo pārkāpumu kvalifikācijas problēmu nepieciešams tālāk pētīt teorētiskos jautājumus, kas saistīti ar administratīvā pārkāpuma jēdzienu un mērķi.