

§6

АДМИНИСТРАТИВНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.7.9037

А.Б. Агапов

ПУБЛИЧНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ ИЛИ ОБЩЕСТВЕННАЯ САНАЦИЯ...

Административная ответственность представляет собой особую разновидность публично-правовой ответственности с присущими только ей атрибутивными свойствами и качествами. Одно из них касается принципов кодификации предписаний, устанавливающих административную ответственность. Кодекс РФ об административных правонарушениях представляет собой, наряду с Налоговым кодексом, самый нестабильный из источников публичного законодательства. Административная ответственность за нарушение норм и правил, определенных федеральным законом или подзаконным актом, устанавливается *ad hoc* — применительно к данному случаю, при этом игнорируются общие принципы кодификации, в соответствии с которыми должны быть изначально предусмотрены единые критерии, отвечающие предназначению административной ответственности в системе мер публичного принуждения. Напротив, законодательство об административных правонарушениях развивается, игнорируя цели правовой унификации, столь естественные для кодифицированного акта. Десятилетний опыт применения КоАП свидетельствует о том, что в основе совершенствования его предписаний находится отнюдь не удовлетворение насущных потребностей правовой регламентации, содействующих превращению Российской Федерации в правовое государство, но цели отдельных общественных групп, обусловленные исключительно политико-правовыми предпосылками.

Роль политических устремлений не стоит недооценивать в формировании любого акта публичного законодательства, но только применительно к КоАП политические предпосылки выражены столь гипертрофированно. Политические тенденции формирования законодательства об административных правонарушениях явно выразились в Федеральном законе

от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, в соответствии с которым в КоАП РФ были внесены коррективы, во многом несовместимые с предназначением административной ответственности. Впервые за более чем тридцатилетний период развития отечественного кодифицированного законодательства об административных правонарушениях предписания, устанавливающие новый вид административного наказания и особые критерии исчисления административного штрафа, принимались в считанные часы, без предварительной тщательной экспертизы и учета возможных последствий применения. В соответствии с указанным Федеральным законом вводится особый порядок штрафных санкций, согласно которому правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, в случаях, предусмотренных двумя статьями раздела II КоАП РФ, влекут за собой применение административного штрафа, максимальные размеры которого в 60 раз превышают его предельные значения, установленные применительно ко всем иным правонарушениям. Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ введен новый вид административного наказания в виде обязательных работ на срок до 200 часов, применяемого исключительно при совершении рассмотренных выше правонарушений. Относительно штрафных санкций и обязательных работ усматривается общность публичных санкций, применяемых в соответствии с КоАП и УК. Обязательные работы уже давно рассматриваются в качестве одного из видов уголовных наказаний, при этом законодательством установлены тождественные обременения в отношении проступков и преступлений, это касается общих правил применения наказания (ср. ч. 1 ст. 49 УК с ч. 1 ст. 3.13 КоАП), предельных сроков его поденного отбывания (ср. ч. 2 ст. 49 УК и ч. 2 ст. 3.13 КоАП), ограничений при назначении наказания физическим лицам с

особым юрисдикционным статусом (ср. ч. 4 ст. 49 УК с ч. 3 ст. 3.13 КоАП). Характерно, что к лицам, к которым не могут быть применены обязательные работы при совершении ими проступков, относятся должностные лица правоохранительной службы — уголовно-исполнительной системы, органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, хотя при совершении ими преступлений такое наказание может быть назначено.

Определенная корреляция публичных санкций, применяемых при совершении преступлений и проступков, усматривается и при назначении наказания в виде штрафа. Предельные размеры административного штрафа, назначаемого гражданам или должностным лицам при совершении указанных правонарушений, посягающих на общественную безопасность и общественный порядок, составляет 300 и 600 тыс. руб. соответственно, однако применительно к преступлениям штрафные санкции, превышающие 500 тыс. руб., могут быть назначены только за тяжкие и особо тяжкие преступления. Таким образом, административный штраф, взимаемый с должностных лиц при совершении ими проступков, предусмотренных ч. 4, 7 ст. 20.2 и ч. 2 ст. 20.2² КоАП, может превышать размер штрафа, назначенного при совершении указанных преступлений.

Любые публичные санкции должны быть соразмерны общественной опасности деяния и, во всяком случае, в условиях правового государства ответственность, предусмотренная при совершении проступков, никогда и ни при каких условиях не может быть более обременительной, чем меры уголовного принуждения. Неадекватность новых мер административной ответственности обусловлена исключительно политико-правовыми предпосылками, стремлением предотвратить массовые протестные акции не мерами общественной санации, но введением дополнительных запретов и ограничений. В этом контексте весьма показательны новые составы правонарушений, предусмотренные ч. 1, 2 ст. 20.2² КоАП РФ, вводящие ответственность за организацию и проведение массовых публичных мероприятий, нарушающих общественный порядок. Диспозиция этой статьи крайне неопределенна, во всяком случае, правоприменителю сложно будет установить, в каких случаях организация массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах квалифицируется в качестве правонарушения и влечет за собой применение столь обременительных административных наказаний. В качестве общественно опасных последствий в случаях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 20.2² КоАП, квалифицируется сам факт нарушения общественного порядка, при этом не конкретизируются формы таких

нарушений. Однако в соответствии с КоАП наказания могут быть применены только за определенные нарушения общественного порядка, такие нарушения всегда детализированы и формализованы соответствующим правовым предписанием, устанавливающим ответственность за конкретное деяние, определенное диспозицией соответствующей статьи гл. 20 КоАП. В отношении ст. 20.2² КоАП не установлены родовые признаки деяния, не определена и его противоправная сущность, что заведомо несовместимо с квалификацией административного правонарушения.

Применительно к новеллам КоАП, вызвавшим столь очевидный общественный резонанс, следует отметить еще одно обстоятельство. В качестве одной из предпосылок внесения корректив, устанавливающих ответственность за проступки, инициаторы ссылались на использование зарубежного опыта европейских стран, США и Канады, где правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, караются весьма значимыми правоограничениями, прежде всего имущественного свойства. При рецепции зарубежного опыта следует принимать во внимание коренные различия стран Европейского союза, США, Канады и России в уровне социально-экономического развития. Россия на протяжении всей своей двадцатилетней истории становления и развития остается развивающейся страной и какие бы то ни было сопоставления ее общественно-политического потенциала и уровня жизни с указанными развитыми странами по меньшей мере неуместны. Введение штрафных санкций, сопоставимых с размером административного штрафа в странах Запада, свидетельствует лишь об их карательной сущности, такие санкции устанавливают имущественные обременения, несовместимые с достатком и социально-экономическими условиями жизни населения, они никак не содействуют превентивной сущности и предназначению административной ответственности.

Наибольший общественный резонанс вызвала ст. 20.2² КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за организацию массового одновременного пребывания и передвижения граждан в общественных местах. Впервые в законодательстве постсоветской России в качестве противоправных квалифицируются действия, не связанные с проведением собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, которые никогда прежде не подлежали правовой регламентации, поскольку не содержали никаких очевидных признаков общественно опасного деяния.

Попытка криминализации подобных действий была обусловлена проведением многотысячного пу-

бличного шествия в мае 2012 г. в Москве. Характерно, что его участники не выдвигали никаких политических требований, не скандировали такие требования и никаким иным образом не выражали свою политическую активность. Тем самым участники подчеркивали аполитичные основы своей акции, которая не относилась к публичным мероприятиям, указанным в ст. 31 Конституции РФ.

В качестве основного признака, свидетельствующего о противоправности деяния, квалифицируется организация массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, повлекшее нарушения общественного порядка. В соответствии с ч. 1 ст. 20.2² КоАП РФ такие нарушения следует ограничивать от нарушения санитарных норм и правил и от иных деяний, сформулированных столь же неопределенно, как и вышеуказанные «нарушения общественного порядка». Рассматриваемое предписание не устанавливает никаких объективных признаков таких деяний, хотя в соответствии с КоАП установление конкретных признаков общественной опасности, является непреложным требованием. До сих пор и советское законодательство об административных правонарушениях, и КоАП РФ всегда ограничивали противоправные признаки нарушений общественного порядка от иных асоциальных, но не криминализованных проступков, и тем более от легитимных действий. Распитие пива в общественных местах, не сопряженное с иными асоциальными проступками, во всяком случае приводит к алкогольному опьянению, что свидетельствует об опасности таких действий не только для самого потенциального нарушителя, но и, в особенности, для окружающих лиц. Тем не менее квалификация таких действий в качестве противоправных была установлена только в декабре 2005 г. Характерно, что объективная сторона деяния содержит определенные виды общественных мест, где распитие пива запрещено, их установление необходимо для правильной квалификации деяния. В соответствии с таким подходом отягчающие признаки рассматриваемых нарушений общественного порядка квалифицируются при их совершении в строго определенных общественных местах, указанных в ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

Таким образом, применительно к рассмотренным выше правонарушениям определены не только конкретные виды нарушений общественного порядка, но и установлены исчерпывающие признаки мест и территорий, где они совершаются.

Квалифицирующие признаки нарушений общественного порядка, связанных с противоправным потреблением алкоголя, наркотиков и одурманивающих

веществ, установлены также ст. 20.21 и 20.22 КоАП РФ. Отдельные противоречия можно установить только применительно к ст. 20.21 КоАП РФ, устанавливающей в качестве необходимого признака деяния наличие опьянения, «оскорбляющего человеческое достоинство и общественную нравственность». Выявление признаков правонарушения в этих случаях неизбежно сопряжено с истолкованием упомянутых этических категорий, что является необходимым атрибутивным признаком именно этого деяния и осложняет квалификацию проступка.

Весьма примечательно для целей исследования квалификация мелкого хулиганства в соответствии с ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ. Несмотря на объективную сложность выявления признаков деяния в данном случае также установлены конкретные признаки нарушений общественного порядка, к ним, в частности, относятся «нецензурная брань в общественных местах» и «оскорбительные приставания к гражданам». Разумеется, и в данных случаях возможны различные истолкования указанных объективированных признаков деяния, но, во всяком случае, в отличие от ч. 1 ст. 20.2² КоАП РФ, законодатель предпринял попытки выявления конкретных признаков нарушений общественного порядка.

С объективной стороны правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 20.2² КоАП РФ, выражается в наличии крайне неопределенных деструктивных действий, к которым относятся «нарушения санитарных норм и правил», «нарушения функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения или связи» и некоторых других. Однако действующее законодательство не содержит норм и правил, регламентирующих санитарные требования применительно к случаям «массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах». Во всяком случае имеющиеся предписания не содержат признаков, указанных в диспозиции ч. 1, и, стало быть, их нельзя рассматривать в контексте правонарушения¹.

В соответствии с ч. 1 рассматриваемой статьи КоАП противоправные действия выражаются также в «причинении вреда зеленым насаждениям либо в создании помех движению пешеходов или транспортных средств». Крайнюю аморфность и полную юридическую бессодержательность подобных «общественно опасных действий» подтверждают многочисленные случаи проведения массовых музыкальных и театральные фестивалей и концертных мероприятий, проведение которых неизбежно сопряжено с вышеуказанными последствиями.

¹ См.: более подробно: Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2013.

Совершенно очевидно, что законодатель пытается пресечь проведение массовых акций только в случаях, преследующих завуалированные политические цели, однако поскольку такие акции заведомо не содержат признаки политически мотивированных митингов, демонстраций и шествий, их юридическая формализация незаконна, а применительно к рассматриваемому предписанию КоАП также и безуспешна с точки зрения законодательной техники. Публичная власть в демократическом государстве не вправе запрещать «массовое одновременное пребывание и передвижение граждан», поскольку установление запретов применительно к действиям, обусловленным естественными правами граждан алогично, абсурдно по своей сути и противозаконно, поскольку не содержит никаких признаков посягательств на правоохраняемые публичные или частноправовые интересы.

Крайне сложно выявить также и наличие признаков виновного деяния применительно к квалификации действий, сопряженных с «публичными призывами к массовому одновременному пребыванию или передвижению граждан». Применительно к ч. 1, 2 ст. 20.2² КоАП РФ субъектами правонарушения являются организаторы, то есть лица, «фактически выполнявшие организационно-распорядительные функции», а также участники действий, рассматриваемых законодателем как противоправные. Прецеденты «массового одновременного передвижения граждан» были в Москве летом прошлого года, оно состоялось за считанные дни до принятия Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, которым и были введены новые составы административных правонарушений. Данное правонарушение может быть совершено только умышленно, но это лишь гипотетическая конструкция, поскольку квалификация умышленного деяния всегда сопряжена с осознанием правонарушителем факта общественной опасности, но такая квалификация в данном случае невозможна. Законодатель и не смог выявить никаких признаков, свидетельствующих об общественной опасности «массового одновременного передвижения граждан», поскольку таковые попросту отсутствуют. Разумеется, ч. 2 ст. 20.2² КоАП РФ указывает на причинение телесного вреда или имущественного ущерба, но подобные противоправные действия давно уже предусмотрены КоАП РФ и подлежат квалификации в качестве самостоятельных составов административных правонарушений. Обусловленность таких деяний фактами «массового одновременного передвижения граждан», как это и предусмотрено диспозицией рассматриваемого предписания, несостоятельна и юридически ущербна, поскольку причинение указанных общественно опасных послед-

ствий уже предусмотрено ч. 3, 4, 6 ст. 20.2 КоАП РФ, применительно к нарушениям, выявленным на мероприятиях, проведение которых декларируется ст. 31 Конституции РФ, а юридическая формализация «массового одновременного пребывания или передвижения граждан» абсурдна по своей сути и невозможна в любом демократическом государстве.

Крайне скудны и материалы судебной практики по проблеме проведения массовых мероприятий, не являющихся митингами, демонстрациями, шествиями и пикетированиями. Решением Басманного суда от 15 мая 2012 г. было прекращено «массовое мероприятие» на Чистопрудном бульваре в г. Москве. Судья по решению, его участники не выдвигали никаких политических требований и не использовали никаких атрибутов публичного мероприятия, проведение которых декларируется ст. 31 Конституции РФ. В этой связи характерна мотивировочная часть решения, указывающая на нарушение требований ст. 3 и 7 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», хотя этот закон не регулирует отношения, связанные с проведением неполитических массовых мероприятий и, соответственно, не подлежал применению в данном случае.

Басманный суд установил также нарушение требований законов города Москвы от 5 мая 1999 г. № 17 и от 12 июля 2002 г. № 42, которые, как известно, влекут за собой применение штрафных санкций в соответствии с КоАП г. Москвы, однако суд не возбудил производство по делу об административном правонарушении, а принял решение о прекращении массового мероприятия. Таким образом, с указанием на нарушение законодательства г. Москвы было принято решение о применении меры административного пресечения, не установленной этим законодательством.

Наконец, мотивировочная часть судебного решения указывает на нарушения «природоохранного законодательства» без указания его реквизитов и приведения каких бы то ни было доводов, свидетельствующих о таких нарушениях.

Едва ли в данном случае можно утверждать как о самом факте правонарушения, так и о правомерности принятого судом решения о прекращении массового неполитического мероприятия. До введения в действие Федерального закона от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ правовая регламентация проведения «массовых пребываний или передвижений граждан в общественных местах» не была предусмотрена ни федеральным, ни региональным законодательством, соответственно подобные действия не могли квалифицироваться в качестве противоправных.

Таким образом, попытки ужесточения мер административной ответственности, предусмотренные новеллами, введенными Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, в том числе и ст. 20.2² КоАП РФ, политически деструктивны и юридически несостоятельны. Об этом свидетельствует и правоприменительная практика не только в отношении вышеупомянутого Федерального закона, но и Федерального закона от 12 ноября 2012 г. № 192-ФЗ, устанавливающего дополнительные обязанности некоммерческих организаций. Применительно к таким организациям, осуществляющим политическую деятельность за счет средств софинансирования зарубежных жертвователей, были установлены обязанности по государственной регистрации и участию в общественно-политической деятельности в качестве «иностранного агента». Неисполнение таких обязанностей влечет за собой ощутимые штрафные санкции, установленные ст. 19.7⁵⁻² и ч. 1, 2 ст. 19.34 КоАП РФ. Однако с 12 ноября 2012 г., то есть с момента вступления этого Закона в силу все отечественные НКО, софинансируемые за счет зарубежных пожертвований, отказались проходить государственную регистрацию в качестве иностранного агента. Во многих случаях, например, для организаций, проводящих социологические опросы, получение такого статуса несовместимо с их деятельностью, поскольку граждане и юридические лица отказываются вступать в контакты с «иностранными агентами». Неоднозначна и практическая целесообразность установления статуса «иностранного агента», поскольку предшествующим законодательством уже были предусмотрены жесткие требования по представлению информации в регистрирующие органы, также как и обязанности последних по проведению контроля. Законодатель и не пытался добиться каких бы то ни было позитивных целей правового регулирования и упорядочить общественные отношения, в данном случае очевидны завуалированные политические цели регламентации, желание унижить и обескуражить представителей гражданского общества, воспринимаемых публичной властью в качестве своих противников.

Стремление законодателя и публичной власти в целом ужесточить административные санкции свидетельствует об отсутствии политической воли в достижении общественного оздоровления и установления диалога между властью и гражданами, не согласными с проводимым политическим курсом, либо выступающими с его конструктивной критикой. Попытки ужесточения мер административной ответственности объясняются отнюдь не мнимой общественной опасностью действий несогласных, они обусловлены завуалированными

политическими целями, желанием устрашить людей, противодействующих законными средствами противоправным, по их мнению, устремлениям власти.

Рассмотренные выше новеллы законодательства об административных правонарушениях не только деструктивны в правоприменении, они наносят непоправимый ущерб внешнеполитическому курсу России, ее статусу в сообществе демократических государств. Установленные законодательством новые обременительные публичные санкции свидетельствуют о дальнейшей маргинализации общественно-политической жизни страны, разобщают социальные слои населения, вносят дисгармонию во взаимоотношения власти и гражданского общества. Ныне все более заявляет о себе настоятельная необходимость пересмотра властного курса, реорганизации политики властей по ужесточению мер административной ответственности с постепенным отказом от установленных в последнее время мер публичного принуждения.

Квалификация нарушений общественного порядка обусловлена внятным определением дефиниции объекта противоправного посягательства. Насущность разрешения этой проблемы во многом связана с тем, что КоАП презюмирует те или иные термины и определения, не устанавливая их правового содержания. Очевидно, что цель любой дефиниции заключена в установлении признаков определяемого понятия, присущих только ему и отличающих его от иных терминов и определений. Законодательное закрепление дефиниции всегда сопряжено с надлежащей юридической формализацией, устанавливающей прежде всего предназначение регламентации. Дефиниция должностного лица (см. примечание к ст. 2.4 КоАП РФ) предназначена исключительно для прагматических целей, а именно — для целей квалификации проступка. КоАП в данном случае не устанавливает универсальных атрибутов должностного лица, характеризующих это понятие даже для целей правоприменения в публичной сфере. Применительно к КоАП к должностным лицам относятся субъекты частного и публичного права, однако подобное пространное истолкование не применяется в уголовном законодательстве, применительно к которому различается юрисдикционный статус должностного лица и лица, наделенного административными полномочиями в непубличной организации (см.: соответственно прим. 1 к ст. 285 и прим. 1 к ст. 201 УК). Избирательное применение дефиниции должностного лица в УК, также как и в КоАП РФ, обусловлено целями квалификации правонарушения, однако, в отличие от КоАП РФ, к должностным лицам в соответствии с УК относятся только публично-правовые субъекты. Более того, для

целей уголовного принуждения используются дефиниция иностранного должностного лица (см.: прим. 1 к ст. 290 УК) и лица, наделенного правом осуществлять внешнеэкономическую деятельность (прим. к ст. 189 УК), при этом первое из упомянутых определений применяется только для квалификации правонарушений публичных субъектов, тогда как второе, по преимуществу, для квалификации частногоправового деяния. Подобная юридическая формализация никогда не используется в юрисдикционной деятельности, определенной КоАП. Дефиниция должностного лица, установленная примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ, крайне громоздка и неопределенна, что заведомо усложняет ее использование в правоприменении. КоАП РФ лишь презюмирует распространение статуса должностного лица на субъектов частного и публичного права, упомянутых в вышеуказанном предписании, не определяя сущностных признаков определенного понятия, тем самым рассматриваемая дефиниция никоим образом не отвечает своему предназначению. Подобные подходы законодательной техники, присущие законодательству об административных правонарушениях, неприемлемы в условиях развития государственно-капиталистических отношений в России. Сходные методы правовой регламентации применяются даже при определении родовых признаков административных наказаний, в частности в крайне громоздкой дефиниции дисквалификации. В соответствии с ч. 1 ст. 3.11 КоАП это административное наказание заключается в ограничении административных правомочий должностного лица частного и публичного права, обусловленном сроком применения наказания. Из таких принципов изначально исходил законодатель, устанавливая это административное наказание, однако впоследствии, так же как и в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, к дисквалифицируемым физическим лицам были отнесены индивидуальные предприниматели. Частнопрактикующие субъекты, специалисты в области физической культуры и спорта и иные физические лица, которые изначально не могут быть отнесены к должностным лицам, тем не менее наделены такими административными правомочиями, как это было предусмотрено ч. 1 ст. 3.11 КоАП РФ. Цивилистический статус индивидуального предпринимателя, установленный ГК, определяет содержание его прав и обязанностей также и в публичных отношениях, причем не только во взаимоотношениях с органами контроля и надзора, но и прежде всего в юрисдикционных отношениях, обусловленных совершением правонарушения. Индивидуальные предприниматели действуют в интересах обеспечения собственной коммерческой деятельности. Доминирующей основой индивидуаль-

ного предпринимательства является удовлетворение собственных частнопубличных интересов, публично-правовая деятельность — не его прерогатива.

Если исходить из общей тенденции ужесточения мер публичного принуждения, присущей законодательству об административных правонарушениях на протяжении последних тринадцати лет, законодатель должен был разработать и ввести в юридический обиход новые виды административных наказаний, применяемых к вышеупомянутым субъектам. В данном случае этого сделано не было и конструкция, в соответствии с которой статус дисквалифицируемого лица определяется не сущностными признаками правонарушителя, определенными ч. 1 ст. 3.11, а перечнем, установленным ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ, представляется искусственной и нежизнеспособной, во всяком случае ее практическое использование заведомо сопряжено с разрешением неизбежных коллизий в правоприменении.

Вышеуказанные противоречия во многом обусловлены дефектами законодательства об административных правонарушениях, отсутствием четких и внятных дефиниций, содействующих единообразию в применении мер публичного принуждения. Применительно к рассмотренным выше юрисдикционным процедурам это касается прежде всего разработки обобщающей дефиниции должностного лица, применяемой не только в прагматических целях административного или уголовного принуждения, но и используемой при обосновании теоретических постулатов. Очевидна изначальная потребность в теоретическом обосновании статуса должностного лица в целях надлежащего применения соответствующей дефиниции в публичном и цивилистическом законодательстве. В этой связи необходимо различать ординарное истолкование статуса должностного лица от его прагматического восприятия, присущего, прежде всего, административному и уголовному законодательству. Должностные лица представляют интересы частнопубличного или публичного корпоративного образования — органа или организации. Они реализуют свои правомочия в корпоративных целях, обеспечивая права и интересы публичного органа или частнопубличной организации. Полномочия должностного лица обусловлены правами и обязанностями соответствующего корпоративного образования, интересы которого они представляют. Должностное лицо устанавливает и изменяет права и обязанности, что и приводит к возникновению или прекращению административных отношений в сферах государственной, муниципальной или частнопубличной деятельности. Таким образом, статус должностного лица распространяется на любое физическое лицо

публично или частного права, действия которого влекут за собой возникновение, приостановление, изменение или прекращение юридически значимых событий и обстоятельств (т.е. юридических фактов).

Рассмотренная ординарная дефиниция не соответствует истолкованию статуса должностного лица в публичном законодательстве. Регламентация его прав и обязанностей в этих случаях обусловлена исключительно целями правоприменения, соответствующая дефиниция используется избирательно в зависимости от существа регулируемого правоотношения. Именно так воспринимается статус должностного лица в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Применительно к отдельным составам административных правонарушений КоАП предусматривает ограничительное истолкование, в соответствии с которым под должностными лицами понимаются только индивидуальные предприниматели (см.: прим. 1 к ст. 15.25 КоАП), либо, наоборот, к должностным лицам относятся все субъекты, определенные примечанием к ст. 2.4 КоАП, кроме индивидуальных предпринимателей (см.: ст. 15.4–15.9, 15.11, прим. к ст. 15.3, прим. 1 к ст. 15.27, прим. к ст. 15.33 КоАП). Поскольку санкции ст. 15.4–15.9, 15.11, 15.27, ч. 2-4 ст. 15.33 не предусматривают ответственность индивидуальных предпринимателей в собственном качестве, они в этих случаях не являются субъектами административных правонарушений.

При совершении некоторых проступков, установленных гл. 5, 6, 8–14, 17–20 КоАП РФ индивидуальные предприниматели привлекаются к административной ответственности в собственном качестве. В этом случае дефиниция ст. 2.4 КоАП, отождествляющая юрисдикционный статус индивидуального предпринимателя и должностного лица, не применяется.

Во всех вышеуказанных случаях статус должностного лица устанавливается исключительно в целях обеспечения юрисдикционных потребностей, а именно в целях квалификации административного правонарушения и ограничения деяния должностного лица от деяний граждан, а в некоторых случаях — и индивидуальных предпринимателей, и установления более обременительных санкций.

В целях правильной квалификации правонарушений, предусмотренных ст. 20.2² КоАП РФ, как и всех иных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, установленных Федеральным законом от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ, необходимо истолкование основных теоретических постулатов и прежде всего дефиниций «общественного порядка» и «общественной безопасности». Это необходимо в целях законотворчества, при проведении научных исследований, но также и при обеспечении

практических юрисдикционных потребностей, принимая во внимание корреляцию рассматриваемых понятий в гл. 20 КоАП.

Общественный порядок включает в себя правила взаимоотношений людей, основанных на устоявшихся моральных прецедентах, сакральных установлениях и общепринятых нравственных критериях. В русском имперском праве общественный порядок отождествлялся с благочинием, то есть с правилами надлежащего «благопристойного» поведения. В Российской империи, даже в условиях т.н. «думской монархии», не было четкого отграничения публичного законодательства и церковных установлений, во многих случаях защита прав и интересов РПЦ и верующих обеспечивалась нормами русского имперского права. Правовая защита в соответствии с нормами законодательства распространялась не только на РПЦ, но и на традиционные конфессиональные организации, при этом усматривалась определенная степень государственного покровительства в отношении христианских конфессий.

Расширительное истолкование правил «общественного порядка», включающих в себя сакральные установления, присуще не только действующему праву шариатских государств (монархии Аравийского полуострова, Пакистан, Афганистан, Иран, Ливия, Северный Судан и иные), но и демократических государств с традиционным конфессиональным влиянием (Италия, Испания, Греция, Израиль, Иордания). Причем доминанта государственного покровительства церкви и ее внутренних установлений присуща всем вышеуказанным государствам.

Правила общественной безопасности предназначены для защиты человека, его личных прав и немущественных интересов от противоправных посягательств. Правила общественного порядка и общественной безопасности устанавливают дополнительные обязанности лица и тем самым ограничивают его права. Введение дополнительных правоограничений представляет собой характерную особенность текущего нормотворчества, во всяком случае это совершенно очевидно применительно к законодательству об административных правонарушениях. Попытки ослабления карательной политики неоднократно предпринимались, но всегда были безуспешны, об этом свидетельствуют стремления декриминализировать клевету и установить административную ответственность за это правонарушение, однако в силу политико-правовых причин законодатель изменил свое решение и ст. 5.60 КоАП была вскоре отменена с последующим введением уголовной ответственности за клевету.

Решающим фактором обеспечения правоохранительной функции государства является превентивная деятельность, ориентированная на предупреждение правонарушений. Предназначение властной деятельности в устранении социально-экономических и политических предпосылок правонарушений, в этих целях должны быть созданы надлежащие предпосылки гармонизации общественной жизни. Права и обязанности публичных должностных лиц обусловлены предназначением социального государства, сущность всей властной деятельности в соответствии с ч. 1 ст. 7 Конституции РФ заключена в создании условий, обеспечивающих «достойную жизнь и свободное развитие человека». Спустя десятки лет это конституционное предписание по-прежнему остается безжизненным и аморфным, а в общественно-политической жизни, как и прежде, доминируют именно публичные потребности, но не социальные устремления масс. В России, как и в некоторых других странах с государственно-капиталистическим укладом экономики, доля предоставления публичных услуг составляет лишь незначительную часть ВВП. Развитые государства, напротив, ориентированы именно на оказание публичных услуг в сферах образования, здравоохранения, социального строительства, культуры и искусства, транспорта, коммунального хозяйства. ВВП США и ведущих европейских стран на 2/3 формируется за счет деятельности по оказанию публичных услуг, высокоразвитая промышленность в этих государствах не является определяющим фактором экономического и социального прогресса. В качестве основополагающего признака социального государства следует рассматривать именно соотношение публичных и общественных атрибутов властной деятельности. Принимая во внимание этот критерий, Россия в условиях безграничной бюрократизации власти и всеобъемлющей коррупции бесконечно далека от построения социального государства. Если исходить из того, что власть все-таки руководствуется этой основополагающей целью, ее первоочередной задачей является реформирование сущности правоохранительной деятельности, ныне ни в коей мере не отвечающей своему предназначению. Необходимой предпосылкой такого реформирования является общественная санация — то есть позитивное участие власти в общественно-политическом и социальном строительстве. Публичные власти всех уровней должны участвовать в решении социально-экономических проблем, добиваться неуклонного повышения уровня жизни населения и, что особенно важно, — нести ответ-

ственность в тех случаях, когда декларированные решения не осуществлены. На протяжении более чем двадцати лет постсоциалистического развития представители публичной власти лишь декларируют позитивные цели, разрабатывая многочисленные затратные программы совершенствования отраслей промышленного производства, регионального и социального развития, эффективность которых остается крайне низкой. В этих условиях самодовлеющая деятельность исполнительной власти приводит к истощению духовных и материальных сил народонаселения, к дальнейшему оскудению финансовых и материальных ресурсов. Весьма примечательна в этом отношении реализация т.н. «президентских программ» в сферах социального развития. На протяжении восьми лет их реализации цены в сферах жилищного строительства многократно выросли, уровень предоставления медицинских и образовательных услуг остается крайне низким. Характерно, что сама исполнительная власть признает не состоятельность решений в сферах целевого программирования. На заседании Правительства РФ 17 июня 2013 г. Д.А. Медведев призвал отказаться от осуществления неэффективных федеральных целевых программ, прекратить их финансирование и применять меры публичной ответственности к должностным лицам, ответственным за исполнение таких программ. В этот же временной период доказала свою крайнюю неэффективность деятельность государственных корпораций, при этом в целях их становления и развития, увеличения капитализации их фондов были выделены сотни миллиардов бюджетных средств. Публичные власти не реагируют даже на официальные представления специальных органов контроля и аудита, прежде всего — Счетной палаты РФ, свидетельствующие о наличии фактов злоупотреблений и правонарушений в деятельности государственных корпораций или созданных на их основе акционерных обществ с доминирующим государственным участием.

Позитивные цели социального строительства могут быть достигнуты в условиях неуклонного применения мер должностной, административной и уголовной ответственности к виновным лицам. Первоочередной целью правоохранительной деятельности является усиление мер карательной политики не только в отношении публичных должностных лиц, но и применительно к государственным или муниципальным органам и организациям. В этих целях должны быть внесены надлежащие коррективы и в действующее административное законодательство и прежде всего — в юрисдикционное законодательство. Ныне дейст-

щий КоАП РФ предназначен прежде всего для применения мер публичного принуждения к частноправовым субъектам, но не к публичным должностным лицам и организациям. Многочисленные иммунитеты от административной ответственности должностных лиц государственной гражданской и правоохранительной службы должны быть безусловно отменены (см.: ч. 2 ст. 1.4, ч. 1, 2 ст. 2.5 КоАП РФ), в этом случае будут созданы действенные гарантии осуществления принципа равенства перед законом и судом, провозглашенного ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, а применительно к юрисдикционному производству — ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ.

Принцип равенства перед законом должен стать унифицированным и действенным принципом, исключающим его толкование в пользу высокопоставленных публичных должностных лиц, на которых не распространяется действие законодательства о государственной гражданской службе и правоограничения, обусловленные служебной деятельностью. Должна быть обеспечена действенность мер уголовного преследования в отношении таких лиц и отменены иммунитеты, установленные абз. 2 ч. 2 и ч. 3 ст. 4 УК, применительно к их толкованию в отношении публичных должностных лиц.

Решающим фактором общественной санации является действенная правоохранительная политика, ориентированная, прежде всего, на пресечение властных злоупотреблений и превентивную деятельность в отношении непубличных лиц. Первоочередной задачей исполнительной власти является устранение социальных и политических факторов правонарушений. Низкий уровень жизни населения и предоставляемых ему публичных услуг, неоправданно высокий уровень социального расслоения психологически и материально мотивирует правонарушителя. Естественной реакцией власти в этих условиях может быть только превентивная деятельность по устранению предпосылок асоциального поведения, а не повсеместное усиление мер карательной политики. Очевидной доминантой властной деятельности может быть социальная переориентация государственного строительства, как это и декларируется ч. 1 ст. 7 Конституции РФ, в соответствии с которой предназначением государства может быть только повышение уровня жизни населения, а не решение общегосударственных задач в сферах обороны, безопасности, внешнеполитической деятельности. Публичные потребности государства должны обеспечиваться эффективными мерами внутренней и, особенно, внешней политики, исключаящими наличие противоречий в международных отношениях, как это повсеместно происходит сейчас в отечественной внешнеполитической деятельности. Доля материаль-

ных ресурсов, предоставляемых для публичных нужд, должна быть минимальной, обеспечивающей надлежащее функционирование государственных органов исключительно в целях решения социальных проблем. В этих целях должно быть сведено к минимуму финансирование расточительных государственных программ в сферах оборонного строительства, внешней политики и международной спортивной деятельности, их минимальное финансирование возможно только в случае удовлетворения первоочередных социальных нужд населения.

Особую значимость в превентивной деятельности должна быть отведена устранению политических факторов, мотивирующих протестную, а в некоторых случаях также и асоциальную деятельность населения. Должны быть созданы действенные гарантии реализации конституционного принципа полновластия народа, ныне повсеместно подменяемого перманентной бюрократизацией общественно-политической жизни. В условиях постсоветского развития именно бюрократия, посредством формализованных правовых процедур, определяет вектор развития властной деятельности, ограничивая формы непосредственного народовластия, провозглашенные ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Чрезмерная централизация исполнительной власти сказывается на всех стадиях управленческой деятельности, вытесняя любые формы общественно- и частноправового участия в управлении страной. Президент РФ как доминирующий субъект властной деятельности определяет основные направления внутренней и внешней политики и методы реализации принятого им политического решения (см.: ч. 1 ст. 11 и ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Президент РФ доминирует во взаимоотношениях с исполнительной и законодательной властью вплоть до полного прекращения любых форм их политической деятельности (см.: п. «в» ст. 83, п. «б» ст. 84, ч. 3 ст. 107, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ). Вышеуказанные конституционные предписания и, прежде всего, методы их реализации в повседневной деятельности исполнительной, законодательной и судебной властей создают действенные правовые гарантии неограниченного президентского полновластия.

Публичная власть, следуя кантовскому инструментарию, не может быть «вещью в себе» (Ding an Sich), она должна исходить прежде всего из своего социального предназначения.

Вышеуказанные политико-правовые факторы являются определяющими в достижении общественной санации и концентрации всех усилий власти на пути всеобщей социализации общественно-политической жизни.

Библиографический список:

1. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. — М., 2013.
2. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестник Тюменского государственного университета. — 2010. — № 2.
3. Куракин А.В. Административное право: проблемы теории и перспективы развития. — М., 2013.
4. Хабриева Т.Ю. Административные процедуры и административные барьеры: в поисках оптимальной модели соотношения / В книге Административные процедуры и контроль в свете Европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. — М., 2011.

References (transliteration):

1. Kostennikov M.V., Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativnogo prava. — M., 2013.
2. Kozlova L.S., Sadovskaya T.D. Administrativnye reglamenti kak pravovoe sredstvo preduprezhdeniya korrupcii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2010. — № 2.
3. Kurakin A.V. Administrativnoe pravo: problemy teorii i perspektivy razvitiya. — M., 2013.
4. Habrieva T.Yu. Administrativnye procedury i administrativnye bar'ery: v poiskah optimal'noi modeli sootnosheniya / V knige Administrativnye procedury i kontrol' v svete Evropeiskogo opyta / pod red. T.Ya. Habrievoy i Zh. Marku. — M., 2011.