

# Проблемы, суждения

УДК 350(094.4):343.23

© Е.В. Кловач, М.В. Старцев, 2003

## КВАЛИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Е.В. КЛОВАЧ, д-р техн. наук, М.В. СТАРЦЕВ (ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»)

Вступление в силу 1 июля 2002 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.01 № 196-ФЗ (далее — КоАП) поставило субъектов административно-юрисдикционной деятельности, которыми, в частности, являются и должностные лица федеральных органов исполнительной власти, перед необходимостью разъяснения некоторых положений КоАП в целях его реализации. Одной из проблем, требующей толкования, является квалификация административных правонарушений.

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях не существует такого понятия, как квалификация административного правонарушения. Наиболее полно это понятие используется в уголовном праве и понимается как процесс установления соответствия признаков совершенного деяния (действия, бездействия) и признаков состава правонарушения (преступления). Применительно к административному праву под квалификацией административного правонарушения следует понимать процесс установления соответствия признаков совершенного деяния (действия, бездействия) и признаков состава конкретного административного правонарушения, указанного в конкретной статье КоАП. Таким образом, квалификация является собой некий мыслительный процесс лица, уполномоченного составлять протоколы об административных правонарушениях, и лица, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, который заключается в том, что происходит сопоставление признаков совершенного деяния с признаками (элемента-

ми), включенными законодателем в конструкцию конкретного состава административного правонарушения [1].

Как видно из положений статей 28.1, 29.1, 29.10 КоАП, квалификация административного правонарушения осуществляется практически на всех стадиях производства по делу об административном правонарушении первой инстанции, к которым можно отнести следующие:

возбуждение дела об административном правонарушении (некоторые правоведы [1] в качестве самостоятельной стадии выделяют проведение административно-уголовного расследования);

рассмотрение дела об административном правонарушении по существу;

вынесение постановления по делу об административном правонарушении.

В числе стадий производства по делу об административном правонарушении вышестоящей инстанции, на которых происходит квалификация административного правонарушения, можно выделить:

обжалование постановления об административном правонарушении;

опротестование постановления об административном правонарушении.

Как было сказано выше, квалификация административного правонарушения происходит практически на каждой стадии производства по делу об административном правонарушении, в то же время следует отметить, что полнота квалификации на каждой стадии может различаться. Так, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении осуществляется лишь первичная квалификация правонарушения,

поскольку, как правило, лицо, уполномоченное составлять протоколы или рассматривать дела об административных правонарушениях (далее — уполномоченное лицо), может лишь констатировать факт совершения противоправного деяния. На этой стадии уполномоченное лицо, как правило, определяет вид противоправного деяния, т.е. является деяние административным правонарушением, преступлением или дисциплинарным проступком.

Рассмотрим два варианта дальнейшего развития событий.

Первый вариант — по делу об административном правонарушении назначается проведение административного расследования (статья 28.7 КоАП), в ходе которого собираются дополнительные данные об административном правонарушении, на основании которых уполномоченное лицо решает, какой статье (статьям) КоАП соответствует совершенное деяние, и составляет протокол об административном правонарушении.

Второй вариант — по делу об административном правонарушении административное расследование не назначается. В этом случае уполномоченное лицо решает, какой статье (статьям) КоАП соответствует совершенное деяние непосредственно при составлении протокола об административном правонарушении, основываясь лишь на тех данных, которые стали ему известны из опроса свидетелей правонарушения, объяснений подозреваемого в совершении административного правонарушения и т.д.

Тем не менее, необходимо отметить, что и в первом и во втором случаях квалификация административного правонарушения не является окончательной.

На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по существу должна происходить более детальная, точная квалификация. При рассмотрении дела об административном правонарушении уполномоченное лицо в присутствии лиц, участвующих в деле, изучает все материалы дела, проводит подробный опрос лиц, участвующих в деле, рассматривает вещественные и иные доказательства по делу. На этой стадии уполномоченное лицо может прийти к следующим выводам:

1. Подтвердить предварительную квалификацию административного правонарушения.

2. Переквалифицировать, при необходимости, совершенное деяние.

3. Прийти к выводу об отсутствии состава административного правонарушения.

В первом случае выносится постановление по делу об административном правонарушении и назначении административного наказания. Во втором — материалы дела передаются иным уполномоченным лицам, в ведении которых находится статья КоАП, либо в органы дознания или предварительного следствия при обнаружении в деянии признаков состава преступления. В третьем случае дело об административном правонарушении прекращается.

Следует отметить, что квалификация административного правонарушения на стадии рассмотрения дела по существу так же не является окончательной, поскольку дело об административном правонарушении может быть обжаловано или опротестовано. На стадиях обжалования или опротестования уполномоченные лица, при рассмотрении дела, могут прийти к названным выше выводам.

Несколько слов следует сказать о значении квалификации административного правонарушения.

Правильная квалификация суть условие законности и справедливости всей правоприменительной деятельности. Квалификация — это процесс установления соответствия признаков совершенного деяния (действия, бездействия) и признаков (элементов) состава

конкретного административного правонарушения, указанного в конкретной статье КоАП.

Элементами состава административного правонарушения являются:

1. Объект правонарушения.
2. Объективная сторона правонарушения.
3. Субъективная сторона правонарушения.
4. Субъект правонарушения.

1. Под объектом административного правонарушения понимаются охраняемые КоАП общественные отношения, на которые направлено общественно вредное деяние и которым причиняется вред либо создается угроза причинения такого вреда.

Следует отметить, что квалификация по объекту административного правонарушения представляется чрезвычайно сложной по причине отсутствия в большинстве составов административных правонарушений указания на непосредственный объект. Вследствие этого, первичную квалификацию правонарушения целесообразно начинать с анализа объективной стороны административного правонарушения.

2. Под объективной стороной административного правонарушения понимается внешняя сторона общественно вредного посягательства. Объективную сторону составляет общественно вредное и противоправное деяние, которое совершается в определенное время, в конкретном месте и определенным способом, в ряде случаев при помощи конкретных орудий или средств либо в определенной обстановке.

Таким образом, квалификация по объективной стороне предполагает собой прямое сопоставление совершенных действий (бездействия) с формулировкой диспозиции конкретной статьи КоАП. Единственная сложность при таком сопоставлении — сама формулировка статьи, так как большое количество норм статей КоАП являются бланкетными<sup>1</sup> или ссылоч-

<sup>1</sup> Бланкетная норма — устанавливается административная ответственность за нарушение требований, правил и т.п., содержащихся в других отраслях законодательства, например, в законодательстве о промышленной безопасности.

ными<sup>1</sup>. В этих случаях заключение об административном правонарушении может быть сделано только при анализе норм, содержащихся в соответствующих отраслях законодательства.

Для дальнейшего рассмотрения квалификации административных правонарушений по объективной стороне необходимо сделать небольшое отступление и выделить два основных вида составов административных правонарушений: формальный и материальный. Данные составы различаются по обязательным признакам объективной стороны правонарушения.

Для формального состава характерен лишь один обязательный признак объективной стороны правонарушения — наличие общественно вредного деяния (действия, бездействия). Таким образом, в этом случае правонарушение считается оконченным, если правонарушитель выполнил действия (бездействие), описанные в диспозиции конкретной статьи КоАП.

Для материального состава характерно наличие трех обязательных признаков объективной стороны:

общественно вредного деяния;  
общественно вредных последствий;

причинной связи между общественно вредным деянием и общественно вредными последствиями.

В ряде случаев только при прямом указании в конкретной статье КоАП могут появляться иные обязательные признаки объективной стороны, которые, без явного на них указания, являются факультативными (необязательными). Таковыми признаками могут быть:

обстоятельства места;  
обстоятельства времени;  
способ совершения правонарушения;

обстановка совершения правонарушения;

средства совершения правонарушения.

Таким образом, при квалификации административного правонарушения по объективной стороне необходимо обращать внимание

<sup>1</sup> Ссылочная норма — ответственность, предусмотренная нормами других статей КоАП.

на формулировку диспозиции конкретной статьи КоАП, так как если хотя бы один признак совершенного деяния не совпадет с признаками, описанными в диспозиции статьи КоАП, такое деяние не является административным правонарушением, т.е. отсутствует состав административного правонарушения, следовательно, лицо, совершившее такое деяние, не подлежит административной ответственности.

3. Под субъективной стороной административного правонарушения понимается психическая деятельность лица, непосредственно связанная с совершением административного правонарушения. В противоположность объективной стороне субъективная отражает внутреннее, психологическое содержание административного правонарушения.

Содержание субъективной стороны административного правонарушения раскрывается с помощью таких юридических признаков, как вина, мотив, цель.

Вина — обязательный признак всех административных правонарушений, что заложено в самом понятии административного правонарушения. Так, в статье 2.1 КоАП «административным правонарушением признается противоправное, виновное, действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность». Вина, по своей природе, это психическое отношение лица к совершаемому им общественно вредному деянию, предусмотренному КоАП, и его последствиям.

Элементами вины как психического отношения являются сознание и воля, которые в совокупности образуют ее содержание. Таким образом, вина характеризуется двумя слагаемыми элементами: интеллектуальным и волевым. Различные предусмотренные законом сочетания интеллектуального и волевого элементов образуют две формы вины — умысел и неосторожность [2], описанные в статье 2.2 КоАП.

Относительно квалификации административного правонарушения изучение и оценка поведения лица, совершившего правонарушение, позволяют выявить содержание упомянутых интеллектуального и волевого элементов вины. Для квалификации многих административных правонарушений не требуется выявления формы вины, поскольку она никоим образом не влияет на правовую оценку правонарушения. Единственное, для чего может пригодиться в данном случае форма вины, — это для выбора размера административного наказания. В основной же массе административных правонарушений достаточно лишь выяснения того, что лицо действительно виновно в совершении правонарушения.

4. Под субъектом административного правонарушения понимается лицо, совершившее административное правонарушение.

Исходя из определения административного правонарушения можно выделить два вида основных субъектов административного правонарушения — физические и юридические лица. При более подробном рассмотрении норм общей части КоАП можно сделать вывод, что физическое лицо — понятие собирательное и состоит из нескольких видов субъектов: граждане Российской Федерации, должностные лица, иностранные граждане, лица без гражданства; понятие же юридического лица в полной мере раскрывается гражданским законодательством Российской Федерации.

Каждый из перечисленных субъектов обладает определенным набором свойственных только ему признаков.

Более подробно целесообразно остановиться на наиболее часто встречающихся субъектах административного правонарушения, т.е. на гражданах Российской Федерации и должностных лицах.

Квалификация административного правонарушения по субъекту, так же как и по иным элементам состава административного правонарушения, имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее общественно вредное деяние, признакам субъекта, содержащегося в конкретной статье КоАП.

В большинстве случаев установление такого соответствия не вызывает особых затруднений, поскольку если субъект общий, то его признаки должны соответствовать признакам, изложенным в статьях 2.3 и 2.8 КоАП, т.е. лицо должно соответствовать возрастному признаку — на момент совершения административного правонарушения должно достигнуть 16-летнего возраста и быть вменяемым. В случае если лицо в момент совершения административного правонарушения было невменяемым, оно не подлежит административной ответственности. Под невменяемостью КоАП понимает такое состояние человека, при котором лицо не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Большое количество затруднений вызывает квалификация, если в статье КоАП предусмотрен специальный субъект. Такими субъектами наиболее часто являются юридические и должностные лица.

Под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предприниматель-

скую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Из определения должностного лица, как субъекта административного правонарушения, видно, что помимо перечисленных выше признаков, принадлежащих общему субъекту, оно имеет ряд присущих только ему признаков, таких как: наделение специальными полномочиями, осуществление определенного набора функций, принадлежность к государственно-властным структурам либо к органам юридических лиц и выполнение функций, аналогичных функциям

должностных лиц государственных органов.

Понятие юридического лица установлено гражданским законодательством Российской Федерации. Здесь следует отметить лишь то, что организационно-правовая форма юридического лица не влияет на квалификацию административного правонарушения.

Если хотя бы один признак, предусмотренный КоАП, вышеназванных субъектов административного правонарушения не будет соответствовать признакам лица, совершившего общественно вредное деяние, то это будет означать отсутствие состава административного правонарушения.

В настоящей статье был рассмотрен порядок квалификации простого административного правонарушения. Другие вопросы, представляющие практическую значимость для должностных лиц, которые осуществляют административно-юрисдикционную деятельность, будут рассмотрены в дальнейшем.

#### Список литературы

1. *Квалификация административных правонарушений* / А.В. Куракин, А.В. Дроздов, А.В. Зубач, А.В. Тюрин. — М., 2001. — С. 17.
2. *Уголовное право Российской Федерации. Общая часть* / Под ред. Б.В. Здравомыслова. — М.: ЮРИСТЪ, 2002. — С. 157.

## Нормативные, методические и справочные документы ФГУ ВНИИПО МЧС России<sup>1</sup>

### МЕТОДИЧЕСКИЕ И СПРАВОЧНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

**Диагностические** и реабилитационные мероприятия по профилактике стрессовых расстройств и суицидов среди сотрудников ГПС МЧС России. — М., 2003.

**Инструкция** по организации и осуществлению Государственного пожарного надзора в Российской Федерации. — М., 2003.

**Правила** по охране труда в подразделениях Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. ПОТ Р О 01—2002. — М., 2003.

**Методические рекомендации.** Психологический отбор кандидатов на службу в ГПС МЧС России. — М., 2003.

**Рекомендации.** Аспирационные дымовые пожарные извещатели VESDA: — Ч. 1: Область применения; Ч. 2: Размещение. — М., 2003.

**Рекомендации.** Лифты пассажирские и грузовые. Обеспечение пожарной безопасности. — М., 2003.

**Учебное пособие.** Педагогам и родителям о пожарной безопасности. — М., 2003.

**Методическое пособие.** Осмотр места пожара. — М., 2003.

### СБОРНИКИ ДОКУМЕНТОВ

**Сборник** руководящих документов и информационных материалов по вопросам организации и осуществления пожарного надзора. — М., 2003.

**Изменения** и дополнения № 1 к Сборнику нормативных документов ГПС. Вып. 1. «Система сертификации в области пожарной безопасности» содержит документы: Положение о Системе сертификации в области пожарной безопасности в Российской Федерации. Порядок проведения сертификации продукции в Системе сертификации в области пожарной безопасности в Российской Федерации. Перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации в области пожарной безопасности в Российской Федерации.

**Сборник** реестров Системы сертификации и лицензирования в области пожарной безопасности (за период с 01.04.03 по 31.09.03). — Вып. 3. — М., 2003 (приложение к журналу «Пожарная безопасность»).

**Журнал** «Пожарная безопасность», 2003, № 5 (с электронным приложением на CD-ROM каталога-справочника «Пожарная безопасность. Компании. Продукция. Услуги»).

**Специальный выпуск** журнала «Пожарная безопасность» — Спецвыпуск—2003, издан в виде Сборника руководящих документов по организации и осуществлению государственного пожарного надзора и включает в себя нормативные документы: НПБ 88—2001\*, НПБ 104—2003, НПБ 105—2003, НПБ 110—2003, НПБ 113—2003, Инструкцию по организации и осуществлению ГПН в Российской Федерации, Правила пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01—2003).

*Заказать документы, распространяемые институтом, а также получить более подробную информацию о продукции и работах ФГУ ВНИИПО МЧС России вы сможете в сети Интернет на web-сайте ФГУ ВНИИПО:*  
<http://www.vniipo.ru>.

### ЗВОНИТЕ, ПРИЕЗЖАЙТЕ, НАПРАВЛЯЙТЕ ЗАКАЗЫ

#### Справки по телефону:

(095) 521-78-59 (факс) — приобретение документов ГПС МЧС России по безналичному расчету;

(095) 524-82-24 — приобретение документов за наличный расчет;

(095) 521-94-70 (факс), 524-82-20, 529-82-52 (факс) — приобретение научно-технического журнала «Пожарная безопасность».

<sup>1</sup> Информация публикуется в соответствии с соглашением между ФГУ ВНИИПО МЧС России и ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность».