

Гармонизация российского и зарубежного административного законодательства



**Евгения Юрьевна
ПОЛИТОВА,**

соискатель кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

e_evgeniya@inbox.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Кодекс об административных правонарушениях как правовая основа административной ответственности в Германии и России (материальные аспекты)

Аннотация. Автором проведен сравнительно-правовой анализ нормативно-правовой основы административной ответственности — законодательства об административных правонарушениях двух стран, входящих в романо-германскую правовую семью. Отмечено, что данное законодательство в обеих странах кодифицировано. Однако Кодекс Германии об административных правонарушениях, в отличие от российского, можно назвать рамочным. Проанализированы понятие административного правонарушения и его признаки. Отмечено, что частично они совпадают в российском и германском законодательстве. Особое внимание уделено анализу субъектов административной ответственности. В частности, отмечается более ранний возраст привлечения к ответственности физических лиц в Германии по сравнению с Россией. В Германии, в отличие от России, в административной ответственности используется институт соучастия. Исследованы административные правонарушения и административные наказания, применяемые в обеих странах. Сделан вывод о том, что в российском законодательстве их намного больше и они разнообразнее. В заключении автором даются предложения по заимствованию отдельных положений кодекса Германии об административных правонарушениях в КоАП РФ.

Ключевые слова: Кодекс РФ об административных правонарушениях, Кодекс Германии об административных правонарушениях, административная ответственность, административное правонарушение, проступок, административное наказание, административный штраф, проект КоАП РФ.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.99.11.146-153

EVGENIA U. POLITOVA,

*Applicant of the Department
of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
e_evgeniya@inbox.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**The Code of Administrative Offences
as the Legal Basis of Administrative Responsibility
in Germany and Russia (Material Aspects)**

Abstract. *The author conducted a comparative legal analysis of the regulatory framework of administrative responsibility — the legislation on administrative offenses of the two countries that are part of the Romano-German legal family. It is noted that this legislation is codified in both countries. However, the German Code of Administrative Offences, unlike Russia, can be called a framework. The concept of an administrative offense and its signs are analyzed. It is noted that they partially coincide in Russian and German legislation. Special attention is paid to the analysis of subjects of administrative responsibility. In particular, there is an earlier age of bringing individuals to responsibility in Germany compared to Russia. It is noted that in Germany, unlike in Russia, the institution of complicity is used in administrative responsibility. Administrative offenses and administrative penalties applied for their commission in both countries are investigated. It is concluded that there are much more of them in Russian legislation and they are more diverse. In conclusion, the author makes proposals on borrowing certain provisions of the German Code of Administrative Offences in the Administrative Code of the Russian Federation.*

Keywords: *the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, the German Code of Administrative Offences, administrative responsibility, administrative offense, misdemeanor, administrative punishment, administrative fine, draft Administrative Code of the Russian Federation.*

Административная ответственность в Германии имеет множество отличий от аналогичной процедуры в Российской Федерации, несмотря на то, что обе страны относятся к романо-германской правовой семье.

В юридической науке дискуссионным является вопрос о том, относится ли правонарушение к уголовной или административной ответственности в Германии¹. Некоторые авторы относят все противоправные деяния в Германии к предмету уголовного права. Также есть исследователи, которые считают, что в

¹ Гаерилова Л. В. Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 3.



Германии существует как административная, так и уголовная ответственность². Первая считается специальной (*lex specialis*) по отношению к общему уголовному закону³. В связи с этим необходимо понимать, когда правонарушение является наказуемым уголовно, а когда — в административном порядке.

В Российской Федерации такой дилеммы нет, так как понятие проступка законодатель не ввел, отклонив проект закона⁴. Таким образом, в Российской Федерации не возникает вопрос, является ли правонарушение уголовным или административным. Ответ очевиден.

Многое в решении данного вопроса зависит от законодательства, устанавливающего ответственность⁵.

Германское и российское законодательство об административной ответственности состоит из различных нормативных правовых актов, главным из которых является кодекс об административных правонарушениях⁶. В Германии это *Gesetz über Ordnungswidrichkeiten* (далее — *OWiG*)⁷. В России принят и действует КоАП РФ. Они имеют как общие черты, так и различия⁸.

В Германии, в отличие от России, *OWiG* является «рамочным». Его основным принципам и положениям должны соответствовать все нормативные правовые акты, посвященные вопросам административной ответственности⁹. А в России на федеральном уровне КоАП РФ является единственным кодифицированным актом.

В *OWiG* регулируются лишь основные, общие вопросы административной ответственности (принципы, место, время действия закона, понятие административного правонарушения и административного наказания, возраст административной ответственности, срок давности привлечения к административной ответственности и др.).

Рассмотрим более подробно и сравним основные положения германского и российского законодательства. Согласно § 2 *OWiG* он применяется к

² Минязева Т. Ф., Серебренникова А. В. Уголовная ответственность юридических лиц в России и Германии: к постановке проблемы // *Lex russica*. 2017. № 2 (123). С. 147—154.

³ Реформа административной ответственности в России : монография / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина. М. : ВШЭ, 2018. С. 373.

⁴ Старостин С. А. Уголовный проступок: *pro et contra* // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 30. С. 106—123.

⁵ Мухина Ю. В. К вопросу о правовом регулировании административной ответственности в России и Германии // Публичное право и управление: перспективы развития : материалы I Всероссийской студенческой конференции. М., 2018. С. 161—164.

⁶ Гаврилова Л. В. Административно-деликатное законодательство ФРГ: становление, развитие и современное состояние : автореф. дис. ... к. ю. н., Тюменский государственный университет. Тюмень, 2003.

⁷ URL: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html#BJNR004810968BJNG000011309.

⁸ Солдатов А. П. Административная ответственность в законодательстве зарубежных стран // Общество и право. Серия 3 : Право. 2012. С. 319—324.

⁹ См. Майле А. Д., Старостин С. А. Особенности германского административно-деликтного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 1. С. 158—167.

административным правонарушениям в соответствии с федеральным законодательством и законодательством земель. В российском законодательстве есть сходная норма — согласно ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Понятие административного правонарушения в Германии сходно с российским (ст. 2.1 КоАП РФ), под ним признается противоправное деяние, подлежащее обвинению, в совершении которого реализуется действие закона, разрешающего наказание в виде штрафа (§ 2 OWiG).

В качестве общих признаков обоих кодексов хотелось бы отметить противоправность, наказуемость, деяние (действие, бездействие). Отличает германский Кодекс то, что в нем содержится на десять видов административных наказаний меньше, нежели в КоАП РФ.

В качестве общего правила в обоих Кодексах закреплено, что нет наказания без закона. Согласно § 3 OWiG деяние может быть признано административным правонарушением только в том случае, если возможность наказания была определена законом до совершения деяния. В статье 1.7 КоАП РФ закрепляются похожие правила, которые детализированы и конкретизированы. Лицо подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения. Если принимается закон, делающий ответственность мягче или отменяющий правонарушение, он распространяется и на постановление, которое еще не исполнено. Если же идет усиление административной ответственности за правонарушение, то оно обратной силы не имеет.

Согласно § 4 OWiG размер штрафа определяется в соответствии с законом, действующим на момент совершения противоправного деяния. Также по действующему в Германии правилу, если изменяется законодательство об ответственности, прекращающее или смягчающее административную ответственность, то применяется более мягкий закон. Закон, который должен работать только в течение определенного периода времени, применяется к действиям, совершенным во время его действия, даже если он утратил силу.

Общность наблюдается и в отношении действия норм законодательства об административной ответственности в пространстве. Так, статья 1.8 КоАП РФ определяет, что при совершении административного правонарушения на территории России применяется КоАП РФ или законодательство субъекта РФ. § 5 OWiG определяет, что если не предусмотрено иное, административная ответственность наступает по немецкому законодательству об административных правонарушениях как в случае, если правонарушение совершено на географической территории Германии, так и в некоторых случаях, когда оно произошло за пределами этой территории (например, на корабле или воздушном суде, уполномоченном нести федеральный флаг Республики Германия).

Обратимся к положениям, определяющим общие правила административного наказания. Прежде всего это возраст, по достижении которого наступает административная ответственность. В Российской Федерации к административной ответственности привлекаются физические лица с 16-летнего возраста. В Германии установлен более ранний порог — физические лица привлекаются к административной ответственности с 14-летнего возраста.



Заслуживает особого внимания определение соучастия в законодательстве об административной ответственности. Порядок соучастия закрепляет § 14 OWiG. Если в административном правонарушении участвуют несколько человек, то каждый из них действует как правонарушитель. Это применяется даже в том случае, если особые личные характеристики, которые устанавливают возможность наказания, присутствуют только у одного лица. Если один из участников действует непреднамеренно, это не исключает возможности применения наказания для других. Если закон определяет, что особые личные характеристики исключают возможность наказания, то это относится только к соответствующему лицу. Если закон определяет, что деяние, которое является административным правонарушением, становится уголовным преступлением при наличии особых личных характеристик правонарушителя, то это касается только соответствующего участника.

Анализ КоАП РФ позволяет сделать вывод, что соучастие неприменимо к российской действительности. Только в статье 4.3 КоАП РФ при перечислении обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в качестве таковых указаны вовлечение в совершение правонарушения несовершеннолетнего и совершение административного правонарушения группой лиц. Это позволяет сделать вывод о возможности совершения административного правонарушения несколькими субъектами. Вместе с тем распределения степени их ответственности в КоАП РФ нет. Считаем, что данный пробел в российском законодательстве должен быть исправлен.

Согласно третьему разделу OWiG основным наказанием за совершение административного правонарушения в Германии является денежное взыскание — штраф. При этом штраф исчисляется в твердой денежной сумме, в отличие от российского законодательства. Штраф может составлять не менее пяти евро и, если иное не предусмотрено законом, не более одной тысячи евро.

Основанием для определения размера штрафа являются опасность административного правонарушения и обвинение, которое предъявляется правонарушителю. Денежное положение правонарушителя также принимается во внимание, но в случае совершения мелких административных правонарушений оно, как правило, не учитывается. По германскому Кодексу штраф должен превышать экономическую выгоду, полученную правонарушителем в результате административного правонарушения. Если установленный законом максимальный уровень для этого недостаточен, он может быть превышен. Данное положение заслуживает самого пристального внимания и российского законодателя.

И в российском, и в германском законодательстве об административных правонарушениях используется такой вид административного наказания, как конфискация. Только российское законодательство закрепляет в ст. 3.7 КоАП РФ конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, а раздел пятый OWiG в § 22 — конфискацию имущества. При этом могут быть изъяты только те предметы, изъятие которых прямо предусмотрено законом. Конфискация разрешена только в том случае, если предметы на момент вынесения решения принадлежат правонарушителю, или предметы по своему характеру и обстоятельствам представляют опасность для общества, или существует опасность того, что они послужат совершению действий, которые грозят административным наказанием. В таком случае конфискация предметов

допускается даже в том случае, если правонарушитель действовал непреднамеренно и неумышленно.

В российском законодательстве отсутствует наказание, присутствующее в германском, — взыскание возмещения стоимости (установлено § 25 OWiG). На наш взгляд, такое положение представляет интерес для российского законодателя. Если правонарушитель использовал, в том числе отчуждал или потреблял, предмет, который принадлежал ему на момент совершения деяния или препятствовал конфискации, то взыскание денежной суммы с правонарушителя может быть прекращено до истечения срока, установленного законом. При этом учитывается денежная сумма, соответствующая стоимости предмета правонарушения.

Также заслуживает внимания § 29a раздела 6 OWiG, определяющий взыскание стоимости фактического дохода. Если правонарушитель получил что-либо в результате действия, за которое грозит штраф, то с данного лица, помимо штрафа, может быть взыскана денежная сумма в размере, соответствующем стоимости полученного. Распоряжение о взыскании денежной суммы, превышающей сумму штрафа, может быть вынесено и против лица, не являющегося правонарушителем, если оно получило что-то в результате действия правонарушителя. При определении стоимости того, что было получено противоправным путем, расходы, понесенные правонарушителем, должны быть вычтены.

В отношении юридических лиц правила предусмотрены немного иные, более строгие. § 30 OWiG устанавливает порядок наложения штрафа в отношении юридических лиц и объединений физических лиц. К ответственности также могут быть привлечены: орган, уполномоченный представлять юридическое лицо или член такого органа, член совета директоров или иные лица. Юридическое лицо или его объединение привлекается к ответственности за нарушение обязанностей юридического лица или объединения лиц, или в результате обогащения юридического лица или объединения лиц. Это может повлечь за собой наложение штрафа. В случае умышленного правонарушения максимальная сумма штрафа в Германии составляет до 10 млн евро. В случае совершения правонарушения по неосторожности она может достигать 5 млн евро.

И в российском, и в германском законодательстве установлены правила привлечения к административной ответственности в случае реорганизации юридического лица (слияния, присоединения, разделения, выделения, преобразования)¹⁰. В случае общего правопреемства или частичного общего правопреемства путем разделения штраф может быть установлен и распределен в отношении правопреемника или правопреемников. В Германии установлено, что в этих случаях штраф не должен превышать стоимость приобретенных активов, а размер штрафа должен быть соразмерен штрафу, наложенному на предшественника. В процедуре

¹⁰ Политова Е. Ю. Административная ответственность юридических лиц по законодательству Германии // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю. Е. в связи с 75-летием со дня рождения. Санкт-Петербургский университет МВД России. СПб., 2022. С. 566—572.



правопреемства штрафа лица вступают в процессуальное положение, в котором находился правонарушитель на момент вступления в силу правопреемства.

Особенная, третья, часть OWiG, устанавливающая отдельные виды административных правонарушений, небольшая по сравнению с Особенной частью КоАП РФ. Она содержит составы правонарушений и ответственность за них.

Одной из основных черт германского законодательства об административной ответственности германские правоведы считают отсутствие ограничивающих санкций. Наиболее распространенной санкцией является штраф, который устанавливается в максимально возможном размере, что действительно не ограничивает свободу правонарушителя при наложении административного наказания¹¹.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам.

Аналога КоАП РФ с материальной и процессуальной частью в немецком законодательстве — OWiG нет.

Законодательство об административной ответственности не систематизировано, но кодифицировано.

Административная ответственность используется для пресечения, предупреждения и наказания правонарушителей.

Административный штраф, предусмотренный за большинство административных правонарушений, достаточно большой, что объясняется их повышенной общественной опасностью¹². Поэтому в целом можно говорить о большой значимости данных общественных отношений и одновременно о высокой степени разработанности правовых норм в указанной области¹³.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Гаврилова Л. В.* Административно-деликтное законодательство ФРГ: становление, развитие и современное состояние : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюменский государственный университет. — Тюмень, 2003.
2. *Гаврилова Л. В.* Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. — 2003. — № 3.
3. *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : монография. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1998.
4. *Майле А. Д., Старостин С. А.* Особенности германского административно-деликтного законодательства // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2018. — № 1. — С. 158—167.

¹¹ *Татарян В. Г., Магомедов Б. М.* Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2 (19). С. 49—61.

¹² Проблемы теории и практики административной ответственности : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Б. В. Россинский. М. : Норма ; Инфра-М, 2019.

¹³ *Игнатенко В. В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : монография. Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1998.

5. *Минязева Т. Ф., Серебренникова А. В.* Уголовная ответственность юридических лиц в России и Германии: к постановке проблемы // *Lex russica*. — 2017. — № 2 (123). — С. 147—154.
6. *Мухина Ю. В.* К вопросу о правовом регулировании административной ответственности в России и Германии // *Публичное право и управление: перспективы развития : материалы I Всероссийской студенческой конференции*. — М., 2018. — С. 161—164.
7. *Политова Е. Ю.* Административная ответственность юридических лиц по законодательству Германии // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной памяти д-ра юрид. наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Аврутина Ю. Е. в связи с 75-летием со дня рождения*. Санкт-Петербургский университет МВД России. — СПб., 2022. — С. 566—572.
8. *Проблемы теории и практики административной ответственности : учебное пособие для магистратуры / отв. ред. Б. В. Россинский*. — М. : Норма ; Инфра-М, 2019.
9. *Реформа административной ответственности в России : монография / под общ. ред. А. В. Кирина, В. Н. Плигина*. — М. : ВШЭ, 2018.
10. *Солдатов А. П.* Административная ответственность в законодательстве зарубежных стран // *Общество и право*. — Серия 3 : Право. — 2012. — С. 319—324.
11. *Сладкова А. В.* Принцип презумпции невиновности в административной ответственности на примере административных правонарушений в области рынка ценных бумаг // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2019. — № 6. — С. 116—123.
12. *Старостин С. А.* О налоговых административных правонарушениях // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2019. — № 6. — С. 65—72.
13. *Старостин С. А.* Уголовный проступок: pro et contra // *Вестник Томского государственного университета*. — Право. — 2018. — № 30. — С. 106—123.
14. *Татарян В. Г., Магомедов Б. М.* Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ // *Вестник Уральского института экономики, управления и права*. — 2012. — № 2 (19). — С. 49—61.

