

*На правах рукописи*

**Гаврилова Лариса Владимировна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ:  
СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

Специальность: 12.00.14. – административное право,  
финансовое право, информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Тюмень - 2003**

Диссертация выполнена на кафедре административного и  
финансового права Института государства и права  
Тюменского государственного университета

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
Игнатенко Виктор Васильевич

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
Невинский Валерий Валентинович

кандидат юридических наук, доцент  
Капитонов Сергей Анатольевич

**Ведущая организация:** Юридический институт Красноярского  
государственного университета

Защита диссертации состоится 22 ноября 2003 г. в 11 часов на заседа-  
нии диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государствен-  
ном университете по адресу: 625000, Тюмень, ул. Ленина, д. 38, зал за-  
седаний ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского  
государственного университета.

Автореферат разослан “ \_\_\_\_ ” октября 2003 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доктор юридических наук

В.Д. Плесовских

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** Становление России как правового государства требует поиска новых направлений в борьбе с административными правонарушениями.

С момента первой кодификации административно-деликтного законодательства<sup>1</sup> (1980-1985 гг.) произошли существенные изменения в системе российского общества. Они потребовали проведения значительных законодательных работ, направленных на упорядочение правовых норм, не отвечавших новым задачам общественного развития. Многочисленные корректировки, вносимые федеральным законодателем в нормы Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, не смогли в полной мере обеспечить его соответствие конституционным принципам и социально-экономическим преобразованиям. Это послужило одной из предпосылок последней реформы российского административно-деликтного законодательства и его новой кодификации.

Вступление 1 июля 2002 г. в силу Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) явилось началом формирования административно-деликтного законодательства, базирующегося на новых правовых принципах и подходах. Вместе с тем, первый этап реформы не решил всех законотворческих задач, и требуется дальнейшее продвижение в направлении совершенствования административно-деликтного законодательства РФ. В этой связи необходимо и развитие правовых концепций в области правового регулирования ответственности за административные правонарушения.

Немаловажную роль в этом призвано сыграть изучение и апробация опыта зарубежных государств. Процессы глобализации и интеграции мирового сообщества повлияли на усиление актуальности вопросов взаимопроникновения правовых национальных культур и выработки единых правовых ценностей и демократических принципов.

Российскому законодателю, с одной стороны, необходимо учитывать собственные национальные особенности и традиции при осуществлении правовых реформ. С другой стороны, существенную помощь в выборе направлений совершенствования законодательства может оказать опыт, уже накоплен-

---

<sup>1</sup> Понятие “административно-деликтное законодательство” является синонимом понятий “законодательство об административных правонарушениях”, “законодательство об административной ответственности” и употребляется, главным образом, для краткости.

ный другими государствами при достижении аналогичных целей. Можно утверждать, что правовые реформы станут более эффективными в случае, если в их основе будет заложен сравнительно-правовой метод. Развитие национальной правовой системы невозможно только на основе “внутринациональной” информации, что неоднократно подчеркивалось учеными-юристами.

Указанные обстоятельства и предопределили выбор диссертантом темы исследования.

Германия является правовым государством с низким уровнем преступности и противоправных деяний некриминального характера. Опыт ФРГ в области борьбы и предупреждения административных правонарушений представляется ценным. Это обстоятельство также свидетельствует в пользу актуальности работы, содержанием которой является изучение как историко-правовых предпосылок формирования административно-деликтного законодательства Германии, так и современного состояния данной отрасли законодательства.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблематика правовой регламентации ответственности за административные правонарушения в ФРГ в российской науке административного права остается малоисследованной. Научные работы российских административистов, публиковавшиеся до сих пор, как правило, касались вопросов либо в целом административного права Германии, либо представляли собой обзоры основных его институтов: административного процесса, государственного и муниципального управления, государственной службы и иных.

В немецкой науке административного права также представлено сравнительно небольшое число комплексных правовых исследований административно-деликтного законодательства ФРГ. В юридической литературе Германии в большинстве случаев рассматриваются теоретические и прикладные проблемы предупреждения административных правонарушений в отдельных сферах управления (налоговой, транспортной, экологической и иных).

**Объект исследования** – административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии как отрасль законодательства.

Выбор немецкого административно-деликтного законодательства в качестве объекта правового исследования обусловлен близостью правовых систем Германии и России (континентальный тип), идентичностью форм государственного устройства (федерация) и стремлением России к реализации правовых идей, которые в Германии нашли практическое воплощение (социальное государство, реальная защита прав и свобод человека и гражданина

и иные).

**Предметом исследования** являются нормативные правовые акты об ответственности за административные правонарушения, принятые Европейским сообществом и органами публичной власти ФРГ, решения судебных органов ФРГ.

**Целями диссертационного исследования** являются: определение места немецкого административно-деликтного законодательства Германии в системе публичного законодательства Германии и выявление его особенностей; поиск положительных и негативных элементов модели правового регулирования ответственности за административные правонарушения в ФРГ; поиск потенциальных направлений использования законодательного опыта ФРГ в процессе совершенствования российского административно-деликтного законодательства.

В соответствии с указанными целями перед диссертантом стояли следующие **задачи исследования**:

1. Определить предпосылки формирования административно-деликтного законодательства ФРГ и его особенности на разных этапах исторического развития.

2. Раскрыть теоретические основы регулирования ответственности за административные правонарушения в ФРГ и установить место административно-деликтного законодательства в системе немецкого законодательства.

3. Выявить и охарактеризовать основные черты современного административно-деликтного законодательства ФРГ и его отдельных институтов.

4. Установить тенденции развития административно-деликтного законодательства ФРГ на современном этапе, в том числе в направлении влияния на национальное законодательство Германии судебной и правотворческой практики Европейского сообщества.

5. Проанализировать систему административно-деликтного законодательства ФРГ.

6. Выявить и охарактеризовать с позиции сравнительно-правового анализа общие черты и отличительные особенности административно-деликтного законодательства ФРГ и России.

7. Сформулировать и обосновать в свете немецкого законодательного опыта потенциальные направления по совершенствованию российского административно-деликтного законодательства.

**Методологическая, теоретическая и нормативная база исследования.** При подготовке диссертационного исследования использовались как об-

щенаучные методы (системный анализ, соотношение исторического и логического, восхождение от абстрактного к конкретному, моделирование), так и специальные правовые методы исследования. Использован сравнительно-правовой анализ административно-деликтного законодательства ФРГ и РФ, анализ практики судебных органов и органов административной юрисдикции Германии.

Нормативную базу исследования составили федеральные, земельные и муниципальные акты Германии, устанавливающие ответственность за административные правонарушения, постановления и определения судебных органов ФРГ, а также акты и судебные решения Европейского сообщества.

Теоретическую основу сравнительно-правового исследования составляют труды российских и зарубежных ученых – методологов сравнительного правоведения – Р. Давида, М. Марченко, Кр. Оскаве, Ф.М. Решетникова, Ю.А. Тихомирова, К. Цвейгерта и других.

Автором использованы научные достижения целого ряда известных немецких ученых – теоретиков права, а также специалистов в области уголовного, административного права Германии и европейского права: А. Блекмана, Х. Боде, Й. Бонерта, А. Виммера, Е. Вольфа, А. Галетте, Э. Гелера, Г. Даннекера, К. Зоммерманна, Б. Карлхайнца, Г. Кольхааза, П. Крамера, Ф. Кунига, Р. Ланге, М. Лемке, Х. Людвиг, Х. Матеса, Г. Мейера, А. Менцеля, В. Митча, Э. Мюллера, Х. Остендорфа, В. Патцига, Г. Розенкетера, Х. Ротберга, К. Тидмана, В. Тобенса, У. Тхисса, П. Шваке, Й. Шмидта, Е. Шмидта-Ассмана, Р. Шмидта, Г. Юнга и других.

Важными источниками послужили научные труды российских представителей теории права, административного и конституционного права, среди которых следует выделить: С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.И. Веремеенко, Е.В. Гриценко, В.В. Игнатенко, М.В. Костенникова, С.Д. Князева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.Я. Масленникова, В.В. Невинского, В.С. Нерсисянца, А.Ф. Ноздрачева, А.С. Пиголкина, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищеву, В.Е. Севрюгина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникину, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умнову, Т.Я. Хабриеву, Н.Ю. Хаманеву, А.Ф. Черданцева, А.П. Шергина, О.М. Якубу и иных.

**Научная новизна** состоит в том, что в диссертации:

- проведен комплексный правовой анализ теоретических основ и исторического развития административно-деликтного законодательства ФРГ;
- обобщен материал об особенностях современного административно-деликтного законодательства ФРГ и о практике его применения;

- выявлены проблемы немецкого административно-деликтного законодательства, развивающегося под влиянием права Европейского сообщества;
- обозначены потенциальные направления использования в России немецкого опыта правовой регламентации ответственности за административные правонарушения.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:**

**1.** Становление и развитие административно-деликтного законодательства ФРГ происходило в рамках трех основных исторических периодов:

- 1) формирование и функционирование первичных норм-санкций административного характера (со Средних веков до конца XIX в.);
- 2) обособление административно-деликтного законодательства от уголовного и его относительно автономное функционирование (с конца XIX в. - начала XX в. и до 50-х гг. XX в.);
- 3) преобразование административно-деликтного законодательства в самостоятельную отрасль административного законодательства ФРГ и его функционирование в таком качестве (с 50-х гг. XX в. до настоящего времени).

**2.** Современное административно-деликтное законодательство ФРГ (Ordnungswidrigkeitenrecht) следует рассматривать как:

- 1) часть национального публичного законодательства ФРГ;
- 2) одну из отраслей административного законодательства ФРГ;
- 3) уголовное право в широком смысле (das Strafrecht im weiteren Sinn).

**3.** Современное состояние административно-деликтного законодательства ФРГ характеризуется:

- 1) отнесением административно-деликтного законодательства ФРГ к конкурирующей законодательной компетенции Федерации и земель Германии;
- 2) регламентацией административной ответственности как некодифицированными законами, так подзаконными актами;
- 3) завершением обособления институтов административно-деликтного законодательства ФРГ из уголовного законодательства;
- 4) преобразованием значительного числа составов преступлений в составы административных правонарушений (декриминализация) в процессе последних реформ уголовного законодательства ФРГ;
- 5) закреплением в немецком законодательстве системы административных наказаний;
- 6) передачей полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях органам административной юрисдикции;

7) частичным выделением производства по делам об административных правонарушениях из уголовного процесса.

4. Анализ современного административно-деликтного законодательства ФРГ приводит к выводу, что предметом этой отрасли административного законодательства ФРГ является регулирование следующего круга вопросов:

1) определение общих положений, принципов и основных понятий административно-деликтного законодательства;

2) определение общих условий административной запрещенности и административной наказуемости правонарушений;

3) установление системы административных наказаний и правил их применения;

4) определение порядка производства по делам об административных правонарушениях;

5) установление административной ответственности за конкретные виды административных правонарушений.

Под административно-деликтным законодательством ФРГ следует понимать трехуровневую систему нормативных правовых актов (включающую уровни федерации, земель и местных сообществ) в форме законов и подзаконных актов, определяющих административную запрещенность и наказуемость правонарушений, административные наказания и правила их применения, административную ответственность за конкретные административные правонарушения, а также порядок производства по делам об этих правонарушениях.

5. Официальная и доктринальная трактовка административно-деликтного законодательства ФРГ как уголовного права в широком смысле предопределяет субсидиарное применение норм уголовно-процессуального законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях.

6. Влияние норм права Европейского сообщества на развитие административно-деликтного законодательства ФРГ осуществляется в трех основных направлениях:

1) детализация обязательных директив Европейского сообщества в предписаниях административно-деликтного законодательства ФРГ;

2) передача части полномочий по установлению ответственности за отдельные виды административных правонарушений на уровень права Европейского сообщества;

3) разработка правовых механизмов преодоления коллизий между нормами права Европейского сообщества и предписаниями административно-деликтного законодательства ФРГ.

7. Исследование особенностей нормативного регулирования ответственности за административные правонарушения на уровне местного самоуправления в ФРГ позволило сделать следующий вывод. Допустимость нормативного регулирования административной ответственности в актах местных сообществ объясняется: во-первых, теоретическим подходом к пониманию природы местного самоуправления в ФРГ, которое характеризуется как государственное управление; во-вторых, рассмотрением нормотворчества местных сообществ как административного нормотворчества; в-третьих, необходимостью защиты мерами административной ответственности первичных правовых предписаний, принимаемых местными сообществами по вопросам местного значения.

8. С учетом соответствующего законотворческого опыта ФРГ аргументируется предложение о следующей модели перспективного построения административно-деликтного законодательства РФ:

**Федеральный уровень:**

- Основы законодательства об административной ответственности (рамочный закон, регламентирующий общие и процессуальные вопросы установления и применения административной ответственности);
- Кодекс РФ об административной ответственности (кодифицированный закон, конкретизирующий положения Основ законодательства об административной ответственности и инкорпорирующий нормы федерального значения о конкретных составах административных правонарушений).

**Уровень субъектов РФ -**

- Законы субъектов РФ об административной ответственности в форме кодифицированных или обычных законов.

**Научно-практическая значимость исследования** выражается в том, что оно содержит теоретические и практические рекомендации относительно возможности использования с учетом особенностей РФ опыта Германии в процессе совершенствования российского административно-деликтного законодательства и практике деятельности органов административной юрисдикции. В диссертационном исследовании высказываются конкретные предложения по данным направлениям.

Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в процессе преподавания курса “Административное право” и спецкурса “Административная ответственность”.

**Апробация результатов исследования.** Результаты исследования, касающиеся правовой природы и особенностей административно-деликтного законодательства ФРГ, и сравнительно-правовые аспекты применительно к российскому опыту регламентации ответственности за административные правонарушения, использовались в ходе преподавания курса “Административное право” в Байкальском государственном университете экономики и права (Иркутск). Материалы, касающиеся практической деятельности органов административной юрисдикции Германии, применялись при проведении занятий в рамках программы повышения квалификации государственных служащих (факультет переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Байкальского государственного университета экономики и права).

По тематике исследования автором опубликован ряд научных статей.

В 2002 г. автор участвовал в Международной конференции по правовым проблемам борьбы с уголовными и административными правонарушениями г. Рот ан Рот (Rot an der Rot) в Германии и выступил с докладом “Сравнительно-правовые аспекты регламентации административной ответственности (на примере ФРГ и России)”. В 2002 г. диссертантом также представлен доклад “Особенности административно-деликтного законодательства РФ: сравнительно-правовой анализ (Германия и Россия)” на научно-практическом семинаре по проблемам восточного права, организованном кафедрой уголовного права, уголовного процесса и восточного права юридического факультета университета г. Пассау (Германия). В 2003 г. автор участвовал в научно-практическом семинаре, организованном кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права по проблемам совершенствования законодательства об административных правонарушениях в связи с принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях.

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, семи параграфов, объединенных в 3 главы, заключения, а также библиографического списка литературы и перечня используемых сокращений на немецком языке.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи исследования, его методологическая, нормативная и теоретическая основы, характеризуются объект и предмет исследования, формулируются научные выводы, раскрывается научная новизна, научно-практическая значимость диссертации и приводятся сведения об апробации результатов исследования.

**Первая глава – “Административно-деликтное законодательство как отрасль национального законодательства ФРГ”** – имеет важное концептуальное значение для последующих двух глав работы, поскольку в ней раскрываются основные черты и особенности административно-деликтного законодательства ФРГ, как на современном этапе, так и в процессе его исторического развития.

**Первый параграф** посвящен истории становления и развития административно-деликтного законодательства ФРГ; раскрытию особенностей административно-деликтного законодательства Германии в различные исторические периоды.

Диссертантом выявлены:

- особенности развития административно-деликтного законодательства Германии и его основных институтов;
- обстоятельства, повлиявшие на обособление административно-деликтного законодательства из уголовного законодательства Германии (декриминализация уголовного права, упрощение производства по делам о правонарушениях, не представляющих большой степени общественной опасности);
- причины двойственного характера современного немецкого административно-деликтного законодательства и его особенностей.

В данном параграфе исследуются научные концепции немецких ученых о разграничении преступления и административного правонарушения, а также позиции Федерального конституционного суда Германии по данной проблематике.

Вопрос соотношения преступления и административного правонарушения является одним из ключевых в учениях уголовного и административного права Германии. Это связано с двойственностью природы административно-деликтного законодательства ФРГ и с его тяготением к уголовному праву, которое сложилось в Германии исторически.

Обобщая научные достижения немецких правоведов по вопросу соотношения административного правонарушения и уголовного преступления, диссертантом сделан вывод о том, что в качестве важнейших результатов теоретических исследований, а также законодательной и правоприменительной деятельности органов государственной власти ФРГ явилось:

1) признание административного правонарушения самостоятельным институтом административно-деликтного законодательства ФРГ;

2) разработка унифицированных критериев отличия административного правонарушения от уголовного преступления (степень общественной опасности; социально-этическая ценность объекта посягательства (общественного отношения); подведомственность государственных органов по рассмотрению дела; вид юридической ответственности за правонарушение; вид наказания как непосредственного негативного последствия за правонарушение и иные);

3) развитие правовых подходов к видам наказаний не-уголовного характера и закрепление в законодательстве административных наказаний (административный штраф, запрет на управление транспортом и др.).

4) подтверждение результатов теоретических исследований по вопросу разграничения преступления и административного правонарушения в конституционно-судебной практике и административно-деликтном законодательстве ФРГ.

Во **втором параграфе** исследуются правовая природа, предмет регулирования и структура административно-деликтного законодательства ФРГ.

Исходя из особенностей немецкого административно-деликтного законодательства, автор сформулировал его юридическое понятие и обозначил круг вопросов, входящих в предмет регулирования данной отрасли законодательства.

Анализ предмета регулирования и основных институтов административно-деликтного законодательства ФРГ позволил диссертанту сделать вывод о том, что оно представляет собой четкую систему. Материальные и процессуальные нормы административно-деликтного законодательства ФРГ образуют обособленные группы:

1. Материальное право, состоящее из Общей (Allgemeiner) и Особной (Besonderer) частей.

2. Формальное (процессуальное) право, аккумулирующее нормы, регулирующие досудебное производство по делам об административных правонарушениях в органах административной юрисдикции (Verfahrensteil) и процесс по делам об административных правонарушениях в суде (Prozessteil).

В целях выявления особенностей видов административных наказаний в системе административно-деликтного законодательства ФРГ, диссертантом раскрывается и анализируется их содержание. Федеральный закон Германии “Об административных правонарушениях” предусматривает три вида негативных правовых последствий административного правонарушения: 1) административный штраф; 2) предупреждение и предупреждение с взысканием денежной суммы; 3) дополнительные наказания.

Система мер административных наказаний, закрепленная в административно-деликтном законодательстве ФРГ, регламентирована проще, чем дифференцированная и широкая система уголовных наказаний.

Не менее значимым институтом административно-деликтного законодательства ФРГ является административное правонарушение (*Ordnungswidrigkeit*). Административно-деликтное законодательство ФРГ регулирует не только основополагающее понятие административного правонарушения, но и связанные с ним правовые компоненты. В этой связи в диссертации анализируются особенности состава административного правонарушения и его признаки.

**В третьем параграфе** рассматриваются проблемы влияния на административно-деликтное законодательство ФРГ норм европейского права. В последнее десятилетие развитие европейского права достигло уровня, когда национальное право не просто ссылается на нормы европейских договоров и соглашений, но и создает национальные нормы, детализируя обязательные директивы Европейского сообщества (далее – ЕС). Таким образом, европейское право проникает и активно влияет на процесс правотворчества в государствах-членах ЕС. Это свидетельствует о том, что национальное право данных государств обладает рядом характерных особенностей, сформировавшихся под влиянием процесса издания норм Евросоюза.

Поскольку ФРГ входит в состав Европейского Союза, при исследовании законодательства Германии нельзя избежать рассмотрения правовых актов Европейского сообщества. Это проистекает из конституционного принципа приоритетности и вхождения норм международного права в правовую систему немецкого государства.

Диссертантом проанализированы акты Европейского сообщества, а также решения Суда ЕС по вопросам, затрагивающим ответственность за административные правонарушения и порядок преследования административных деликтов. Обобщена информация о межгосударственном сотрудничестве

государств-членов ЕС в данной области (в первую очередь на основе действующих международных договоров).

Автором сделан вывод о том, что в европейском праве сложилась устойчивая тенденция к взаимосогласованию национальных систем наказания. Европейское сообщество стремится к единообразию не только составов преступлений (экономических, экологических, в сфере оборота наркотических веществ) и административных правонарушений (транспортных, в области картельного и антимонопольного права), но также к единству процессуальных правил. Конечная цель такой деятельности – создание супранационального уголовного и административного права Европейского сообщества.

Право Европейского сообщества повлияло и на формирование административно-деликтного законодательства Германии.

С процессом “европеизации” законодательства наблюдается появление в немецком административно-деликтном законодательстве весьма интересного феномена, когда нормы национального права содержат отсылку к нормам права Европейского сообщества. Данный вид бланкетных норм означает расширение сферы правоприменения административно-деликтного законодательства ФРГ под влиянием права Европейского сообщества.

Таким образом, интеграция государств-членов ЕС привела к глубокому сплетению правовых систем, а также экономических и политических интересов.

Во второй главе – **“Система административно-деликтного законодательства Федеративной Республики Германии”** – проанализированы нормативные правовые акты Германии, регламентирующие ответственность за административные правонарушения. Исследование построено исходя из федеративной модели государственного устройства Германии и признании местных сообществ субъектами публичной (государственной) власти.

Диссертант осуществил анализ правовых актов, основываясь на трехуровневой системе административно-деликтного законодательства Германии: федеральный, земельный уровень и уровень местного самоуправления.

В первом параграфе второй главы анализируются конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и землями Германии, который признается одним из фундаментальных принципов разделения государственной власти в федеративном государстве. Рассматривая условия реализации законодательных полномочий Федерации и земель Германии по установлению ответственности за административные правонарушения, следует исходить из особенностей немецкого федерализма,

характеризуемого как кооперативный федерализм, и основанного на сотрудничестве между Федерацией, землями и общинами. Разграничение полномочий между Федерацией и землями Германии в законодательной сфере реализуется через предписание об “исключительной” и “конкурирующей” законодательной компетенции Федерации. К этому присоединяется ст. 75 Основного закона ФРГ, которая отдельно оговаривает “рамочное законодательство”, рассматриваемое в научной литературе как разновидность конкурирующего законодательства.

Конкурирующая законодательная компетенция допускает “конкуренцию” между Федерацией и землями, поскольку в данных предметах ведения могут действовать принципиально и Федерация, и земли Германии. Вместе с тем, конкуренция ограничена принципами Основного закона ФРГ. Земли в этих сферах обладают “полномочиями на законодательное регулирование настолько широко, насколько Федерация не использовала свою законодательную компетенцию”. Совместная Конституционная комиссия Бундестага и Бундесрата отметила, что принцип, сформулированный в ст. 72 Основного закона ФРГ, может рассматриваться как “преграда для истощения земельной компетенции”.

Вышеизложенные выводы послужили основой для определения места компетенции по установлению ответственности за административные правонарушения в нормативных правовых актах различных уровней.

**Второй параграф второй главы** посвящен анализу федерального административно-деликтного законодательства. Диссертантом исследованы не только нормативные правовые предписания, но и решения Федерального конституционного суда Германии, определяющие правовое пространство для федерального законодателя в сфере регламентации ответственности за административные правонарушения.

Анализ норм Основного закона ФРГ в части закрепления конституционного принципа разграничения полномочий Федерации и земель Германии в области законодательства предоставил диссертанту возможность выявить особенности компетенционного разграничения по конкретному направлению – в сфере правового регулирования административной ответственности.

Базис для многоуровневого административно-деликтного законодательства ФРГ заложили нормы Основного закона ФРГ, которым затем было дано официальное толкование Федеральным конституционным судом Германии. Федеральный конституционный суд Германии осуществил толкование отдельных норм Основного закона ФРГ, имеющее принципиальное значение

для дальнейшего развития административно-деликтного законодательства: законодательная компетенция в сфере уголовного права охватывает не только уголовное законодательство в традиционном понимании, но также и административно-деликтное законодательство.

Поскольку уголовное право включено в предметы конкурирующего законодательства, то к ним же отнесено и уголовное право в широком смысле, то есть административно-деликтное законодательство.

Основываясь на конституционной модели разграничения законодательной компетенции, федеральный законодатель не отказался полностью от регулирования ответственности за административные правонарушения. Он осуществил ее посредством принятия рамочного Федерального закона “Об административных правонарушениях”, в котором определил ключевые понятия и заложил основы для дальнейшего развития правовых норм в иных федеральных актах, а также их детализации в земельном законодательстве.

Федеральный законодатель закрепил в Законе “Об административных правонарушениях” возможность правового регулирования ответственности за административные правонарушения на уровне как федерального, так и земельного законодательства Германии. Кроме того, он создал в каждой отраслевой сфере, для которой ему установлена законодательная компетенция, специальные составы административных правонарушений. Наиболее широко административно-деликтное законодательство ФРГ представлено в области экономики, предпринимательской деятельности, дорожно-транспортного движения, природоохраны и антимонопольного законодательства.

На основании анализа федерального административно-деликтного законодательства Германии диссертантом выявлены особенности, характеризующие современное административно-деликтное законодательство ФРГ: отсутствие кодификации; допустимость регламентации ответственности за административные правонарушения подзаконными актами и др.

**В третьем параграфе второй главы** исследуются проблемы правовой регламентации ответственности за административные правонарушения на уровне земель Германии. С этой целью диссертантом обобщаются и анализируются нормативные правовые акты наиболее крупных земель Германии (Баварии, Баден-Вюртемберг и др.). Указанная проблематика иллюстрируется примерами из практики земельных судов Германии. Обобщается практика по подготовке проектов нормативных правовых актов земель ФРГ по установлению ответственности за административные правонарушения в конкретных сферах.

Диссертант сделал вывод о том, что значительный объем правовых предписаний ФРГ, регулирующих ответственность за административные правонарушения, приходится на уровень субъектов Федерации. В исследовании отмечаются положительные аспекты децентрализованного построения административно-деликтного законодательства Германии.

**Четвертый параграф второй главы** посвящен обобщению и анализу нормативного регулирования ответственности за административные правонарушения актами местных сообществ.

Многоуровневая система административно-деликтного законодательства ФРГ предполагает анализ актов местных сообществ, в которых также допускается регламентация ответственности за административные правонарушения.

Местные сообщества Германии обладают правом издавать общие нормы в виде уставов и положений (в юридической литературе иногда используется понятие – местные законы), имеющие общеобязательный характер на территории общины (Satzungsrecht).

Муниципальные нормы можно толковать исключительно с точки зрения наличия принципиальной возможности включить в устав или положение составы административных правонарушений. Конкретный состав административного правонарушения, регулируемый уставом (положением) местного сообщества, допустим и действителен только тогда, когда он будет иметь для этого достаточно определенные федеральным или земельным законом формально-правовые основания: вид, размер наказания и условия их применения.

Исследование особенностей нормативного регулирования ответственности за административные правонарушения на уровне местного самоуправления позволило сделать диссертанту следующие выводы:

1. Допустимость нормативного регулирования ответственности за административные правонарушения в актах местных сообществ объясняется: во-первых, теоретическим подходом к пониманию природы местного самоуправления в ФРГ, которое характеризуется как государственное управление. Следовательно, правотворчество местных сообществ рассматривается в рамках административного нормотворчества; муниципально-правовые нормы являются соответственно нормами особенной части административного права<sup>2</sup>; во-вторых, необходимостью защиты первичных правовых предписаний, при-

---

<sup>2</sup> Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск: ИГЭА, 2001.

нимаемых местными сообществами по вопросам местного значения, административно-правовыми наказаниями.

2. Нормативное регулирование ответственности за административные правонарушения актами местных сообществ базируется на принципе достаточной определенности административного наказания. Нормотворчество органов местного самоуправления допустимо только в случае четкого определения формально-правовых оснований административной ответственности (вид, размер наказаний и условия их применения).

3. Несмотря на разнообразие моделей регулирования ответственности за административные правонарушения нормами местных сообществ, административно-деликтные предписания, содержащиеся в уставах и положениях местных сообществ, должны соответствовать актам федерального и земельного законодателя.

В третьей главе – **“Значение законодательного опыта ФРГ для совершенствования административно-деликтного законодательства РФ”** – диссертант обосновал ценность немецкого опыта правовой регламентации ответственности за административные правонарушения для российской правовой науки и законотворческой практики.

В рамках предпринятого исследования автор не только осуществил сравнительно-правовой анализ основных институтов российского и немецкого административно-деликтного законодательства, но и критически оценил отдельные их элементы.

Диссертант формулирует свою позицию по вопросу перспективности использования немецкого опыта нормативного регулирования ответственности за административные правонарушения и производства по делам об административных правонарушениях.

Автор обосновывает теоретические предпосылки использования законодательного опыта ФРГ для совершенствования административно-деликтного законодательства РФ. В качестве таковых обозначены следующие положения:

1) Германия, как и Россия, является по форме государственного устройства федерацией. Некоторые вопросы федерализма представляют интерес при рассмотрении проблем правового регулирования административной ответственности. В частности, разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере законодательства.

2) Научные данные в области теории, истории права и сравнительного права свидетельствуют о близости правовых систем России и Германии, что

позволяет использовать сравнительно-правовой метод при исследовании аналогичных правовых элементов немецкой и российской правовых систем.

3) При осуществлении значительных государственно-правовых реформ, Россия неоднократно обращалась к опыту европейских государств, в том числе и опыту Германии (административные реформы Петра I, Екатерины II; реформы местного самоуправления).

Исследование административно-деликтного законодательства ФРГ позволило диссертанту выделить его схожие и отличительные черты в сравнении с российским административно-деликтным законодательством, которые сводятся к следующим положениям.

1. В Германии и России наблюдаются различные подходы к определению места норм, регулирующих ответственность за административные правонарушения, в системе публичного законодательства.

2. Существенным отличием административно-деликтного законодательства России является его кодифицированный характер.

Несмотря на важное место кодексов в системе немецкого права, законодательство об административных правонарушениях Германии характеризуется отсутствием кодифицированных правовых актов, регулирующих административную ответственность.

Это можно объяснить сравнительной новизной данной отрасли законодательства, что не позволило сложиться устойчивым тенденциям по систематизации правовых норм (в отличие, например, от уголовного законодательства Германии).

3. Характерной чертой административно-деликтного законодательства ФРГ является его реальная децентрализация.

Административно-деликтное законодательство РФ, исходя из предписаний КоАП РФ, регламентирующего включение в состав административно-деликтного законодательства законов субъектов РФ об административных правонарушениях, принятых в соответствии с федеральным кодексом (ст. 1.1), формально также может характеризоваться как децентрализованное.

Вместе с тем, в последние годы в России наблюдается устойчивая тенденция к усилению централизации законодательного регулирования вопросов, относящихся к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Об этом свидетельствует активизация федерального законодателя в направлении детализации конституционных предписаний, разграничивающих полномочия между центром и регионами. Очевидно и то, что в современном административно-деликтном законодательстве РФ наблюдается излишне высокий

уровень централизма. Данный процесс можно объяснить реакцией федерального законодателя на целый ряд негативных факторов, наблюдаемых в последнее время: резким увеличением числа региональных законов, не соответствующих федеральному административно-деликтному законодательству; вмешательством регионального законодателя при установлении ответственности за административные правонарушения в предметы ведения федерального законодателя; уточнением или расширительным толкованием региональными законами об административных правонарушениях федеральных предписаний, регулирующих административную ответственность и процедуры рассмотрения дел об административных правонарушениях.

С учетом позитивного законотворческого опыта ФРГ автором предлагается и обосновывается следующая модель перспективного построения административно-деликтного законодательства РФ:

*федеральный уровень* — Основы законодательства об административной ответственности (рамочный закон, регламентирующий общие и процессуальные вопросы установления и применения административной ответственности); Кодекс РФ об административной ответственности (кодифицированный закон, конкретизирующий положения Основ законодательства об административной ответственности и инкорпорирующий нормы федерального значения о конкретных составах административных правонарушений);

*уровень субъектов РФ* — Законы субъектов РФ об административной ответственности в форме кодифицированных или обычных законов.

4. Основой для производства по делам об административных правонарушениях в Германии является Федеральный закон “Об административных правонарушениях”. Уголовно-процессуальные акты применяются в случае, если необходимые нормы в Законе не содержатся либо есть прямое указание на необходимость применения их положений (субсидиарное применение права).

Субсидиарное применение правовых предписаний известно и административно-деликтному законодательству РФ. Так, споры о возмещении имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением, в соответствии со ст. 4.7. КоАП РФ подлежат рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В ч. 2 ст. 27.1. КоАП РФ устанавливается, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. На основании правил Гражданского процессуального кодекса РФ осуще-

ствляется рассмотрение жалоб на действия органов административной юрисдикции и их должностных лиц.

Таким образом, в отличие от административно-деликтного законодательства ФРГ в России административно-деликтные нормы корреспондируют разрешению ряда вопросов к гражданско-процессуальному законодательству.

5. Анализ правовых норм немецкого и российского административно-деликтного законодательства показал существенные отличия в регулировании административных наказаний в ФРГ и РФ, которые исследованы автором.

В условиях активизации социально-экономического развития России и увеличения числа субъектов экономической деятельности, наиболее эффективными мерами правового воздействия являются меры, носящие материально-финансовый характер. По мнению автора, целесообразно совершенствование системы административных наказаний с целью обеспечения их наибольшего соответствия современным социально-экономическим реалиям.

В **заключении** подведены итоги и сформулированы основные выводы проведенного диссертационного исследования.

### **Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

1. Актуальные проблемы обеспечения конституционности законов об административных правонарушениях // Вопросы правоведения: Сб. науч. тр. Вып. 3. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. – 0,4 п.л.

2. Реализация законодательства об административных правонарушениях в землях ФРГ (научное сообщение на основе практических материалов, предоставленных органами административной юрисдикции Баварии) // Иностранное право: Сборник научных статей и сообщений / Под ред. Крыловой Н.Е., Головки Л.В., Серебренниковой А.В. – М.: МАКС Пресс, 2002. – Вып. 4. – 1 п.л.

3. Влияние норм европейского права на развитие административно-деликтного законодательства ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 1 - 0,4 п.л.

4. Особенности нормативного регулирования административной ответственности актами местных сообществ в ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 2 - 0,3 п.л.

5. Разграничение преступления и административного правонарушения как научная и нормотворческая проблема в ФРГ // Академический юридический журнал. 2003. № 3. – 0,6 п.л.