



法学高阶精读·法学译丛

КОДЕКС РОССИЙСКОЙ

ФЕДЕРАЦИИ

ОБЪЕДИНИТЕЛЬНЫХ

ПРАВОНАРУШЕНИЙ

俄罗斯联邦行政 违法法典

刘向文 译



法学高阶精读·法学译丛

КОДЕКС РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

俄罗斯联邦行政
违法法典

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯联邦行政违法法典/刘向文译.

北京: 中国人民大学出版社, 2004

(法学高阶精读·法学译丛)

ISBN 7-300-06016-1

I. 俄…

II. 刘…

III. 行政违法—法典—俄罗斯

IV. D951.221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 109159 号

法学高阶精读·法学译丛

俄罗斯联邦行政违法法典

刘向文 译

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080

电 话 010—62511242 (总编室) 010—62511239 (出版部)

010—82501766 (邮购部) 010—62514148 (门市部)

010—62515195 (发行公司) 010—62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 河北三河市新世纪印务有限公司

开 本 965×1300 毫米 1/16 版 次 2004 年 12 月第 1 版

印 张 27.25 插页 2 印 次 2004 年 12 月第 1 次印刷

字 数 455 000 定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序

20世纪80年代，中国行政法正在起步阶段。当时，《苏维埃行政法》、《苏联和各加盟共和国行政违法立法纲要》等都曾是案头常备的参考书籍。苏联剧变之后，我国对俄罗斯行政法的情况就知之甚少。我常以此为憾。

我国的行政法治和行政法学都处于发展阶段。我们需要掌握世界各国行政法学的研究成果以提供参考；我们需要了解世界各国的行政法治情况，以资借鉴；更何况是与我们毗邻的、正处于变动时期的俄罗斯大国！一次偶然的机，了解到向文精通俄文，且正在研究俄罗斯的行政法。他告诉我，俄罗斯已制定了新的行政违法法典。不禁高兴之极，当即希望他能尽快将新的俄罗斯联邦行政违法法典译出，介绍给中国的读者。

向文的确是有心人。工作之余，争分夺秒，以数月时间完成了这一大工程，将俄罗斯联邦行政违法法典呈送给了中国读者。

由于向文的艰苦努力，我们得以了解到：俄罗斯联邦行政违法法典极富特色。我还没有看到过世界上有第二部这样的法典。第一，它不仅从总体上规定了行政违法行为和行政责任，明确了什么是行政违法行为以及行政责任的种类，而且还将各个领域的行政违法行为都罗列于法典的分则，计17个领域，402种行政违法行为。这样立法的难度很大，因为行政违法行为极为纷繁复杂，将之归于一部法典之中，是很不容易的。但这样做的好处是有利于贯彻处罚法定原则，有利于公民能明确预见自己行为的后果。这是法治的必备条件。第二，法典将处理违法行为



案件的权力明确授予几类不同的主体，但是重大的行政处罚权，如剥夺专门权利、没收、有偿收缴作为行政违法行为工具和直接对象的物品、取消资格、行政拘留、行政驱逐出俄罗斯联邦国境等，只归于法院。第三，法典将实体与程序规定放在一起。程序规定包括诉讼程序与执行程序。无疑，就俄罗斯联邦行政违法法典的内容与规模而言，这确实是一部名副其实的法典。联系我国行政违法领域方面的立法情况，做认真的比较研究，肯定将大有裨益。我想，这也就是向文翻译这部法典的目的和意义所在。

向文是知名的俄罗斯法律问题专家。他精通俄文，有很好的本国文字功底。因此，这部中文的俄罗斯法典，读来通达畅快。向文无疑为我国行政法实务与理论界做了一件好事，在国外法典译本的宝库中，又增添了一部有价值的译著。向文嘱我为序，遂欣然命笔。

应松年

2004年2月29日于北京魏公桥畔

译者前言

——兼谈俄罗斯联邦行政违法法典的历史发展

俄罗斯联邦从十月革命胜利到现在，共颁布了两部行政违法法典，即1984年《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国行政违法法典》（以下简称1984年俄行政违法法典）和2001年《俄罗斯联邦行政违法法典》（以下简称2001年俄行政违法法典）。对照比较上述两部法典的结构和内容，可以看出，后者继承了前者60%~70%的内容。但是，由于它们分别制定于苏联解体前后，俄罗斯联邦社会发展的两个不同历史时期，它们的性质截然不同，在结构体系和基本内容方面也存在着明显差别。

一、1984年俄行政违法法典

（一）1984年俄行政违法法典的制定

1917年11月7日（俄历10月25日），以列宁为首的布尔什维克党领导发动了十月社会主义革命，创建了世界上第一个社会主义国家。社会主义类型宪法的制定颁布^①，社会主义国家管理制度的诞生和完善，导致社会主义行政违法理论研究的产生和发展。^②但是，在俄罗斯联

^① 从1917年十月革命胜利到1991年底苏联解体前，苏联先后颁布了四部社会主义类型宪法，即1918年俄罗斯联邦宪法、1924年苏联宪法、1936年苏联宪法、1977年苏联宪法。

^② 1918年俄罗斯联邦宪法和1924年苏联宪法颁布后，在20世纪20年代曾出版了艾利斯特拉托夫、阿纳诺夫、扎格利亚茨柯夫等撰写的行政法专著。1936年苏联宪法颁布后，在20世纪30年代~40年代曾出版了斯图捷尼金、阿纳诺夫等人撰写的高等学校教科书《行政法》。1977年苏联宪法颁布前后，在20世纪70年代~80年代曾出版了阿列欣、巴赫拉赫、瓦西里耶夫、马诺欣等人撰写的行政法专著和教科书。参见[苏]马诺欣主编，黄道秀译，江平校：《行政法》（高等学校教科书），68~71页，北京，群众出版社，1988。

邦，社会主义类型的行政违法法典一直到20世纪80年代才制定颁布。

1977年10月7日，苏联最高苏维埃通过了第四部苏联宪法。与前三部社会主义类型宪法相同的是，该宪法划分了联邦国家和各加盟共和国的职权范围，规定了国家管理机关的组织和活动原则。与前三部社会主义类型宪法不同的是，该宪法首次确认了公民在国家管理领域的基本权利和自由。例如，“苏联公民有权参加国家事务和社会事务的管理”；“有权向国家机关和社会组织提出改进工作的建议，并对其工作中的缺点提出批评”，“公职人员必须在法定期限内审议公民的建议和申诉，作出答复并采取必要的措施”；“尊重人格、保护公民的权利和自由，是一切国家机关、社会组织 and 公职人员的义务”；“苏联公民有对公职人员、国家机关和社会组织的行为提出控告的权利”，“对公职人员违反法律、擅越权限、损害公民权利的行为，可以依照法定程序向法院提出控告”；“对于国家机关和社会组织以及公职人员履行职责时违法行为造成的损失，苏联公民有要求赔偿的权利。”^① 该宪法在扩大公民民主权利的同时，还强调公民权利与义务的一致性。例如，它规定，“权利与自由的实施同他们履行自己的义务是不可分的。苏联公民必须遵守苏联宪法和苏联法律，尊重社会主义公共生活准则，无愧于苏联公民的光荣称号”。

依照上述宪法原则，苏联最高苏维埃于1980年10月23日通过了苏联历史上第一个《苏维埃社会主义共和国联盟和各加盟共和国行政违法立法原则》（以下简称《苏联和各加盟共和国行政违法立法原则》）。^② 该立法原则共有4章42条。第一章为“总则”，规定了行政违法立法的任务、苏联和各加盟共和国在行政违法立法工作方面的职权划分等内容。第二章为“行政违法行为和行政责任”，规定了行政违法行为的概念、行政处罚的种类、科处行政处罚的一般规则等内容。第三章为“审理行政违法案件的机关”，规定了多元化的行政裁判制度。例如，作为行政机关的区（市）、市镇村苏维埃执行委员会下设的行政委员会，镇村苏维埃执行委员会，内务机关、国家检查机关和苏联立法文件授权的其他机关（公职人员），以及作为司法机关的区（市）人民法院（人民

^① [苏] Ю. С. 库库代金、О. И. 奇斯佳科夫：《苏维埃宪法史概要》（俄文版），附录部分（1977年苏联宪法原文），329～336页，莫斯科，莫斯科政治书籍出版社，1987。

^② 苏联宪法确认了联盟国家和加盟共和国之间的分权原则。按照这一原则，联盟国家在立法领域制定一般原则，加盟共和国依照一般原则制定法典和法律。鉴于上述原则，鉴于 Основы законодательства 有立法原则、立法基础等多重意义，笔者认为将其译为“立法原则”比译为“立法纲要”更妥当一些。

审判员)，均可以依照法律规定处理行政违法案件。而在法定条件下，上述机构可以将行政违法材料移交同志审判会、社会组织或劳动集体处理。第四章为“行政违法案件的诉讼程序”，规定了行政违法行为笔录、诉讼保全措施、行政违法案件的审理地点和期限、行政违法案件的审理进程、行政违法案件的决议、对行政违法案件的决议提出上诉和抗诉、对行政违法案件决议所提出上诉和抗诉的审理、行政处罚决议的执行、行政处罚决议的执行时效等内容。俄罗斯联邦（正式名称为俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国）当时是苏联组成中的一个加盟共和国。1984年6月20日，俄罗斯联邦最高苏维埃依照上述行政违法立法原则通过了本共和国的行政违法法典。

(二) 1984年俄行政违法法典的主要内容

《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国行政违法法典》，即1984年俄行政违法法典，由5编32章组成。第一编为“通则”，它再现了1980年《苏联和各加盟共和国行政违法立法原则》第一章总则部分的规定。第二编“行政违法行为和行政责任”划分为总则和分则两个部分。总则由3章组成，分别为行政违法行为和行政责任、行政处罚、科处行政处罚。分则由10章组成，罗列了十个领域的行政违法行为。例如，侵犯公民权利和危害居民健康的行政违法行为，侵犯社会主义财产的行政违法行为，自然环境、历史文化古迹保护领域的行政违法行为，工业、热能和电能利用领域的行政违法行为，农业和兽医—卫生防疫规则领域的行政违法行为，运输、公路部门和通讯领域的行政违法行为，住宅公用事业和公用事业领域的行政违法行为，商业财务领域的行政违法行为，危害社会秩序的行政违法行为，危害法定管理秩序的行政违法行为。第三编为“被授权审理行政违法案件的机关”，由一般规定、行政违法案件的管辖两章组成。该编依据1980年《苏联和各加盟共和国行政违法立法原则》的规定，确认了多元化的行政裁判制度。第四编为“行政违法案件的诉讼程序”，由6章组成，分别是一般规定，行政违法行为笔录，行政扣留、物品检查、扣押物品和文件，行政违法案件诉讼程序的参加人，行政违法案件的审理，对行政违法案件决议的上诉和抗诉。第五编为“行政处罚决议的执行”，由10章组成。该编除“一般规定”外，还规定了九种行政处罚决议的执行程序：训诫决议的执行程序、罚款决议的执行程序、有偿收缴物品决议的执行程序、没收决议的执行程序、剥夺专门权利决议的执行程序、劳动改造决议的执行程序、拘留决

议的执行程序、赔偿财产方面决议的执行程序、行政驱逐出俄罗斯联邦国境决议的执行程序。

（三）1984年俄行政违法法典的主要特点

1984年俄行政违法法典的主要特点如下：

1. 社会主义类型的行政违法法典

在苏联，1977年苏联宪法被视为确认发达社会主义社会事实的宪法。依据1977年苏联宪法和1980年《苏联和各加盟共和国行政违法立法原则》制定颁布的1984年俄行政违法法典，是一部社会主义类型的行政违法法典。例如，1984年俄行政违法法典第1条规定，行政违法立法的任务，是“保卫苏联的社会制度，保护社会主义财产”，“加强社会主义法制”，“教育公民准确地和始终不渝地遵守苏联宪法、俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法和苏维埃法律”，“尊重社会主义公共生活准则，诚实履行自己对社会主义的义务和责任”。第10条规定：“行政违法行为（不合乎行为准则的举止）是指立法对其规定了行政责任的，危害国家秩序或社会秩序，侵犯社会主义财产，侵犯公民的权利和自由，危害法定管理秩序的违法的、有过错的（故意的和过失的）行为或不作为。”第232条规定：“机关（公职人员）应当根据建立在全面、充分和客观地研究所有案情基础上形成的内部信念，并遵循法律和社会主义法律意识评价证据。”

2. 行政实体法和行政程序法的综合体

1984年俄行政违法法典既包括行政实体法规范，也包括行政程序法规范。例如，其第一编“通则”、第二编“行政违法行为和行政责任”中的总则和分则部分为行政实体法规范。总则规定了行政责任制度本身；分则罗列了行政违法行为的种类，并对各种行政违法行为规定了相应种类的行政处罚。第三编“被授权审理行政违法案件的机关”、第四编“行政违法案件的诉讼程序”、第五编“行政处罚决议的执行”为行政程序法规范。与1960年俄刑法典、民法典、刑事诉讼法典、民事诉讼法典相比，1984年俄行政违法法典的内部结构具有明显特点。

3. 行政违法法典的首要任务是维护国家利益

1936年苏联宪法确认了苏联社会主义模式，即高度集中的社会主义经济政治体制。该模式强调国家的管理职能，其特点之一是对整个国民经济实行计划管理，用行政命令的办法管理经济。正因为这样，该模式强调公民要诚实履行自己对国家的义务和责任。1977年苏联宪法尽

管对上述体制进行稍许改革，但并未能触动该体制的整个框架。依据1977年苏联宪法制定颁布的1980年《苏联和各加盟共和国行政违法立法原则》、1984年俄行政违法法典在規定行政违法立法的任务时，都把保卫苏联的社会制度、保护社会主义财产摆在首要地位，其次才是维护公民的权利和自由，维护企业、机构和组织的权利和合法利益。与此相适应，1984年俄行政违法法典仅规定自然人的行政责任。其中，主要规定俄罗斯联邦公民的行政责任。^①

二、2001年俄行政违法法典

（一）2001年俄行政违法法典的制定原因

制定俄罗斯联邦新行政违法法典的必要性是由多方面的因素决定的。概括起来，主要有下述两大因素：一是俄罗斯联邦国家制度的改变要求制定与之相适应的行政违法法典，二是1984年俄行政违法法典虽经多次修改，但仍然存在众多的缺陷和问题。

1. 国家制度的改变要求制定新行政违法法典

1984年俄行政违法法典制定颁布后经历了七十多次修改补充，但仍然有着社会主义的烙印。而1993年俄罗斯联邦现行宪法的一个鲜明特点，是指明了把俄罗斯联邦改造为资本主义宪政国家的方向。^② 国家制度的根本性变化，要求俄罗斯联邦整个司法制度，其中包括行政违法法律制度做出与之相适应的变化。这就是说，司法制度得改变其社会主义性质。第二，俄罗斯联邦现行宪法首次确认了人和人的权利与自由是最高价值原则、国家和公民相互承担责任原则。例如，其第2条宣布，“人的权利和自由是最高价值”。“承认、恪守和捍卫人和公民的权利与自由，是国家的义务。”上述宪法原则要求把保护人和公民的权利与自由作为行政违法立法的首要任务。2001年12月31日颁布、2002年7月1日生效的俄罗斯联邦新行政违法法典已经做出相应规定。例如，其第2条在規定行政违法法典任务时，把“保护个人，保护人和公民的权利与自由，保护公民的健康、居民的卫生防疫安全，维护公共道德，保

^① 在苏联，给予外国公民和无国籍人以国民待遇。所以，自然人的行政责任还包括外国公民和无国籍人的行政责任。

^② 2003年10月，1993年“十月事件”的纪念日，俄罗斯国家机关报《俄罗斯报》以头版头条大号字通栏标题宣布，以1991年“8·19事件”为开端的俄罗斯资产阶级民主革命，于1993年“十月事件”胜利结束。

护环境”的任务，放在“维护行使国家权力的法定程序，维护社会秩序和公共安全”的任务之前。与之相适应，2001年俄行政违法法典分则对各个社会生活领域里侵犯人和公民权利与自由的行政违法行为规定了行政责任。与1984年俄行政违法法典相比，2001年俄行政违法法典在这方面的条文显著增加。例如，1984年俄行政违法法典分则关于侵犯公民权利的行政违法行为共30条，而2001年俄行政违法法典分则列举的此类条文达44条。1984年俄行政违法法典分则关于危害居民健康的条文仅4条，而2001年俄行政违法法典分则列举的此类条文达14条。除上述之外，2001年俄行政违法法典分则还对其他领域里侵犯公民权利的行政违法行为规定了行政责任。例如，在“财产保护领域的行政违法行为”一章里，规定了“小额侵占行为”、“毁灭或毁坏他人财产的行为”、“侵犯著作权及邻接权、发明权和专利权的行为”、“擅自占用饮用水和日常生活用水供应源防疫保护区地块的行为”等的行政责任。

2. 1984年俄行政违法法典存在众多缺陷

1984年俄行政违法法典是在20世纪70年代末80年代初的特定历史条件下，依据1977年苏联宪法制定的。它反映了当时苏联社会主义模式的主要特点，符合当时苏联法学的理论水平和苏联人民的思想认识水平。自其通过到2001年12月31日颁布俄罗斯联邦新行政违法法典的17年里，1984年俄行政违法法典经历了72次修改补充。其中，1990年2月底以前，以俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国最高苏维埃主席团颁布命令的形式进行了20次修改补充；1991年12月底以前，以俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国法律的形式进行了5次修改补充；1993年8月底以前，以通过俄罗斯联邦法律的形式进行了7次修改补充；2001年3月底以前，以通过俄罗斯联邦法律的形式进行了35次修改补充，以俄罗斯联邦宪法法院通过决议、裁定的形式进行了5次修改补充。尽管这样，1984年俄行政违法法典最初文本存在的缺点和问题，仍然有很多未能得到克服和解决。现举例如下^①：

(1) 部分规定仍然与宪政原则相抵触。

经过多次修改补充的1984年俄行政违法法典的部分规定，仍然与1993年俄罗斯联邦现行宪法第一章规定的宪政原则相抵触。例如，1984年俄行政违法法典的首要任务在于维护国家利益。而在1993年俄

^① 参见俄罗斯联邦司法部副部长E. 西多连柯的答记者问：《为什么需要制定新行政违法法典》，载《俄罗斯报》，2002-01-05。

罗斯联邦现行宪法通过后，应当按照“人的权利和自由是最高价值”的宪政原则，将行政违法法典的重心转移到保护公民权利方面来。

(2) 行政感化措施不对称。

在1984年俄行政违法法典颁布后的17年里，该法典经历了频繁的修改补充。这些修改补充在某种程度上解决了1984年俄行政违法法典最初文本存在的缺点和问题，维护了诉讼程序参加人的合法权益。但同时又产生了行政责任措施不对称，难于适用法典的问题。例如，在未经任何修改的行政违法法典条文里，罚款数额没有发生变化。例如，对自然环境保护领域的行政违法行为科处5卢布以上100卢布以下的罚款。如果考虑到苏联解体后的通货膨胀因素，这些罚款已经成为象征性的制裁，没有任何实际意义。而在经过修改补充的大量新条文里，罚款数额大大提高。例如，对道路交通领域、通讯领域、商业领域行政违法行为科处的罚款额大大提高（数额为最低劳动报酬额100倍以下的罚款）。一些俄罗斯联邦法学家甚至指出，这样频繁的修改补充破坏了1984年俄行政违法法典内部的逻辑结构，降低了行政违法法律规范的质量。

(3) 未规定法人的行政责任。

从总体上说，1977年苏联宪法强化了高度集中的社会主义经济政治体制。其主要表现形式之一，是要求“集体农庄合作社所有制进一步向全民所有制接近”。到20世纪80年代，苏联的生产资料所有制形式高度单一化，国有企业占国家企业总数的90%以上。其他大部分为集体所有制企业（集体农庄）。既然国有企业的财产属于全体人民所公有，并为代表人民的国家所占有，集体农庄的财产属于集体农庄的全体劳动者公有，而且劳动人民是国家的主人，所以1984年俄行政违法法典通过之前，企业、机构和组织的行政责任问题不仅在立法上没有加以规定，而且在理论上也没有得到应有的解决。在法律文件中几乎不使用“组织的行政责任”这一术语。例如，1961年7月21日，苏联最高苏维埃主席团发布了“关于进一步限制按照行政程序科处罚款的命令”。该命令禁止按照行政程序对企业、机构和组织科处罚款，仅规定对企业、机构和组织的公职人员科处罚款。这样一来，强化了企业、机构、组织的公职人员在其工作单位维持法律秩序的个人责任。这种做法既掩盖了具体过错人的责任，也掩盖了劳动集体成员的责任。只有到了苏联解体后，在1993年颁布的《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国土地法典》、《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国企业、机构、组织、联合组织在建筑方面的行政违法行为的行政责任法》中才初次直接规定了组织的

行政责任。^①

(二) 2001 年俄行政违法法典的制定过程

2001 年俄行政违法法典草案是由俄罗斯联邦司法部在许多联邦部的参与下制定的。早在 1997 年，俄罗斯联邦国家杜马就通过了一读。俄罗斯联邦总统也就新行政违法法典草案发表了不同意见。但是，在立法进程中，围绕税收和收费领域行政违法行为、道路交通领域行政违法行为的行政责任问题开展的激烈争论，导致法典草案的相应章被多次否决，一直到 2001 年 12 月 31 日才由俄罗斯联邦总统签署公布。^②

在 2001 年俄行政违法法典草案的审议过程中，国家道路交通检查机构主张强化道路交通领域行政违法行为的行政责任，较多地适用剥夺驾驶员的运输工具驾驶权。但是，国家杜马的许多代表坚决反对过多地规定上述种类的行政处罚。最后，比较弱化行政责任的法典草案获得通过。^③

(三) 2001 年俄行政违法法典的结构和内容

1. 法典结构方面

在法典结构方面，2001 年俄行政违法法典与 1984 年俄行政违法法典的区别不大。例如，两部行政违法法典都由 5 编 32 章组成。两部法典都有五个部分，即总则、分则、被授权审理行政违法案件的主体、行政违法案件的诉讼程序、行政违法案件决议的执行。法典结构的主要区别有两点：(1) 2001 年俄行政违法法典不设“通则”。1984 年俄行政违法法典的第一编为“通则”，第二编“行政违法行为和行政责任”划分为总则和分则两个部分。2001 年俄行政违法法典将结构进一步规范化了。它不设通则部分，仅设总则和分则。2001 年俄行政违法法典的总则部分，既包含了 1984 年俄行政违法法典通则部分的内容，又包含了 1984 年俄行政违法法典总则部分的内容。这样一来，法典结构更加严谨、合理。(2) 2001 年俄行政违法法典各章条文仅按照本章顺序排列。1984 年俄行政违法法典共由 5 编 32 章组成。其最初文本分则各章条文

^① 参见 [俄] A. П. 阿列欣、A. A. 卡尔莫利茨基、Ю. М. 科兹洛夫：《俄罗斯联邦行政法》（俄文第 4 版）（高等学校教科书），263 页，莫斯科，莫斯科守法镜出版社，2003。

^② 参见俄罗斯联邦司法部副部长 E. 西多连柯的答记者问：《为什么需要制定新行政违法法典》，载《俄罗斯报》，2002-01-05。

^③ 参见 [俄] 署名文章：《新法典新的责任》，载《俄罗斯报》，2002-01-04。

按统一顺序排列，不受其所在章的影响。但是，随着时间的推移，法典分则的某些条文增加了许多新内容。这样一来，1984年俄行政违法法典分则各章条文的排列顺序出现了两种情况：大部分条文按照统一顺序排列，部分条文按照本章顺序排列。由于俄罗斯联邦目前处于转型期，会不断出现新的行政违法行为，2001年俄行政违法法典分则各章条文改为按本章顺序排列。这样既便于立法机关以后随时增加新的行政违法行为种类，又便于读者清楚地了解各章条文数，其缺点是读者只有借助数学方法才能掌握整个法典共有多少条文。

2. 法典内容方面

(1) 总则基本内容方面。

2001年俄行政违法法典继承了1984年俄行政违法法典的众多规定。两部行政违法法典在总则基本内容方面的主要区别如下：

第一，行政违法法典的性质不同。

1984年俄行政违法法典属于社会主义类型的行政违法法典。2001年俄行政违法法典依据俄罗斯联邦现行宪法制定，其性质和前者截然不同。例如，1984年俄行政违法法典的任务，是“保卫苏联的社会制度，保护社会主义财产”，“加强社会主义法制”，教育公民“尊重社会主义公共生活准则，诚实履行自己对社会主义的义务和责任”，等等。2001年俄行政违法法典取消了“社会主义”这一定语，抽象地称保护个人，保护人和公民的权利与自由，保护公民的健康、居民的卫生防疫安全，维护公共道德，保护环境，维护行使国家权力的法定程序，维护社会秩序和公共安全，保护财产，保护自然人的、法人的、社会的和国家的合法的经济利益以免受行政违法行为的侵害，预防行政违法行为，是行政违法立法的任务。

第二，增加行政违法法典原则。

2001年俄行政违法法典在第一章标题中增加了行政违法立法原则方面的规定。行政违法立法的原则分别是法律面前一律平等原则、无罪推定原则、对行政违法行为适用行政强制措施时的法制保障原则。

第三，行政违法行为的概念不同。

2001年俄行政违法法典对1984年俄行政违法法典提出的行政违法行为概念，作出了重要修改补充。它规定，“自然人或法人违反法律的、有过错的并被本法典或俄罗斯联邦主体行政违法法规定了行政责任的行为（不作为）”，被视为行政违法行为。按照上述规定，不仅自然人是行政违法行为的主体，法人也可以成为行政违法行为的主体。这种规定有



利于实现法治。

第四，行政处罚的目的和种类不同。

2001年俄行政违法法典和1984年俄行政违法法典在行政处罚的目的和种类方面有两大区别：一是行政处罚的目的不同。1984年俄行政违法法典规定，行政处罚是责任措施，其适用的目的是用遵守苏维埃法律、尊重社会主义公共生活准则的精神教育实施行政违法行为的人，以及预防违法者本人和其他人实施新的违法行为。2001年俄行政违法法典在行政处罚目的中取消了具有意识形态色彩的部分，但增加了禁止性规范：“行政处罚的目的不应当是降低实施行政违法行为的自然人的人格或者造成其肉体上的痛苦，也不应当是给法人的业务声誉造成损害。”二是行政处罚的种类不同。2001年俄行政违法法典继承了1984年俄行政违法法典在行政处罚种类方面的规定。它们的区别仅在于，2001年俄行政违法法典取消了一种责任措施（劳动改造），增加了一种责任措施（取消资格）。例如，2001年俄行政违法法典规定，履行法人管理职能的人实施虚假破产或蓄意破产行为、破产时的非法行为、不正当管理法人的行为、越权订立契约的行为，导致对其科处剥夺履行管理职能权6个月以上5年以下。

(2) 分则基本内容方面。

同1984年俄行政违法法典分则相比，2001年俄行政违法法典分则规定的行政违法行为种类和数量都发生了重大变化。其主要表现如下：

第一，增加一些新的行政违法行为种类。

从苏联解体前夕起，俄罗斯联邦的经济体制逐渐由计划经济向市场经济转变。与此相适应，2001年俄行政违法法典在分则中增设了“财产保护领域的行政违法行为”、“企业家活动领域的行政违法行为”、“金融、税收和收费、有价证券市场领域的行政违法行为”等专章。

第二，把“危害法定管理秩序的行政违法行为”一章划分为五章。

1984年俄行政违法法典分则第十四章为“危害法定管理秩序的行政违法行为”。鉴于俄罗斯联邦国家权力实行三权分立原则，国家权力制度和国有企事业单位管理制度彻底分离；鉴于俄罗斯联邦内多种所有制形式的企业同时并存，且国际经贸活动频繁；鉴于反恐怖活动斗争的形势严峻，征兵困难，2001年俄行政违法法典分则把“危害法定管理秩序的行政违法行为”一章划分为5章。这五章分别是“侵犯国家权力制度的行政违法行为”、“俄罗斯联邦国界保护领域、俄罗斯联邦境内外国公民或无国籍人逗留制度保障领域的行政违法行为”、“海关事务领域（违

反海关规则)的行政违法行为”、“违反管理秩序的行政违法行为”、“兵役登记领域的行政违法行为”。由于细化为5章,所以罗列的行政违法行为种类大大增加。

(3) 在行政裁判主体方面。

1984年俄行政违法法典第194条规定了三种行政裁判主体:一是区、市、市辖区、镇、村人民代表苏维埃执行委员会下设的行政委员会、未成年人事务委员会;二是区(市)人民法院(人民审判员);三是内务机关、国家检查机构和其他机关(公职人员)。①在上述三种机关的第一种机关中,行政委员会是惟一的一个专门成立的行政裁判机关,有权审理各种类型的行政违法案件。但是,由法律列为其他机关(公职人员)专门权限的行政违法案件除外。未成年人权利保护委员会由区、市、市辖区人民代表苏维埃执行委员会组建,负责审理未成年人实施的行政违法案件、父母或代行父母职责的人不履行抚养教育未成年人的案件、引诱未成年人饮用含酒精饮料或饮用导致人昏迷物质的案件等。第二种机关,即区(市)法院的法官审理下述案件:妨碍行使选举权、干涉选举委员会的工作、违反公决立法的案件,小额盗窃国家财产或公共财产的案件,损毁公共交通运输工具及其内部设备的案件,在非规定场所销售商品的案件,小流氓行为,故意不服从警察局工作人员合法命令或要求的案件,等等。第三种机关为内务机关(警察局)、国家检查机构和其他机关。内务机关负责审理相当多的行政违法案件。例如,非法购买或保存少量麻醉品的案件、无医生处方消费麻醉品的案件、违反道路交通规则的案件等。国家检查机构负责审理其主管的相应领域的行政违法案件。

2001年俄行政违法法典继承了多元化的行政裁判制度。但与1984年俄行政违法法典相比,2001年俄行政违法法典确认的行政裁判制度发生了重大变化。其主要表现是:第一,鉴于俄罗斯联邦现行宪法确认了联邦和联邦主体两级立法体制,2001年俄行政违法法典把被授权审理行政违法案件的行政裁判主体划分为两大类:审理联邦行政违法法典(2001年俄行政违法法典)所规定行政违法案件的行政裁判主体,审理联邦主体行政违法法所规定行政违法案件的行政裁判主体。审理联邦行政违法法典所规定行政违法案件的行政裁判主体有三种:一是普通法院

① 参见[俄]A. JI. 阿列欣、A. A. 卡尔莫利茨基、Ю. M. 科兹洛夫:《俄罗斯联邦行政法》(俄文第三版),280~282页;莫斯科,莫斯科守法镜出版社,2001。



的法官（治安法官）、卫戍区军事法院的法官、仲裁法院的法官；二是未成年人事务和未成年人权利保护委员会；三是联邦执行权力机关，联邦执行权力机关的机构、结构性分支机构和区域性机关以及联邦法律或俄罗斯联邦总统、俄罗斯联邦政府规范性法律文件授权的其他国家机关。审理联邦主体行政违法法所规定行政违法案件的行政裁判主体有四种：一是治安法官，二是未成年人事务和未成年人权利保护委员会，三是俄罗斯联邦主体被授权的执行权力机关和机构，四是按照俄罗斯联邦主体立法组建的行政委员会、其他的合议制机关。第二，2001年俄行政违法法典显著扩大了法官的管辖范围。其主要表现有两点：一是在上述两大类行政裁判主体中，法官（治安法官）都被摆在第一位；二是在第一类行政裁判主体中，法官（治安法官）的管辖范围显著扩大。例如，2001年俄行政违法法典第23条之一规定，法官有权审理133种行政违法案件。除此之外，法官还有权审理联邦行政违法法典规定的其他行政违法案件。其条件是，收到行政违法案件的机关和公职人员将收到的案件移送给法官审理。此类行政违法案件共有73种。这样一来，法官有权审理的行政违法案件，占2001年俄行政违法法典所列举行政违法案件的1/2。

（4）在行政违法案件的诉讼程序方面。

在行政违法案件的诉讼程序方面，2001年俄行政违法法典继承了1984年俄行政违法法典的大部分规定。与1984年俄行政违法法典不同的是，2001年俄行政违法法典“行政违法案件的诉讼程序”一编的结构更加合理，规定更加充实。其具体表现如下：第一，结构更加合理。2001年俄行政违法法典“行政违法案件的诉讼程序”一编，除“一般规定”外，还有六章具体规定。这和1984年俄行政违法法典区别不大。但是，2001年俄行政违法法典各章的设置比较合理。例如，在“行政违法案件诉讼程序的参加人及其权利与义务”、“证明的对象，证据，证据的评价”、“行政违法案件诉讼保全措施的采取”三章之后，设立“提起行政违法案件”、“审理行政违法案件”、“重新审理行政违法案件的决议和决定”三章。第二，规定更加充实。与1984年俄行政违法法典相比，2001年俄行政违法法典关于诉讼程序一编的内容更加充实。例如，增设了“证明对象，证据，证据的评价”专章。在“一般规定”一章里，增加了请求、行政违法案件诉讼程序所使用的语言、行政违法案件的诉讼费等专条。在关于行政违法案件诉讼程序保全措施一章，1984年俄行政违法法典仅规定了4种保全措施（押送，行政扣留，人身搜