

**П.П. Серков. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ: СОВРЕМЕННОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ
И НОВЫЕ ПОДХОДЫ. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. 480 с.**

Монография П.П. Серкова посвящена исследованию актуальных проблем современного правового развития одного из важнейших институтов административного права – административной ответственности. Ценность представленного монографического исследования состоит в оригинальном авторском подходе к институту административной ответственности, существенно претерпевшему изменения в современный период. Декриминализация целого ряда правонарушений и расширение сферы административно-правовой охраны достаточно широкого спектра правовых норм посредством установления административной наказуемости за их нарушение поставили перед наукой административного права вопросы оценки сложившихся в административном праве доктринальных подходов к сущности и содержанию института административной ответственности, выработки и обоснования современных научных подходов к понятию и содержанию административного правонарушения.

Актуальность исследования обусловлена современным состоянием государственного управления, происходящими процессами в развитии политических, экономических, финансовых и социальных сфер, необходимостью обеспечения государственного управления через механизмы правового регулирования и ответственности как одного из способов охраны и обеспечения реализации норм права. Автором проанализированы сложные и неоднозначные процессы становления новых общественных отношений, изменение основополагающих начал взаимодействия государства и гражданина, в том числе и в случаях установления и применения мер административной ответственности.

В монографии представлена современная теоретически обоснованная концепция развития института административной ответственности в Российской Федерации с учетом произошедших изменений в политической и экономической основах Российского государства. Оригинальность работы обусловлена избранной автором методологией научного поиска, основанной на концепции единства правового регулирования, ценностях стабильности и правовой определенности формирования основ данного вида юридической ответственности.

П.П. Серков выработал и доказал научную концепцию развития административной ответственности в Российской Федерации, исходя из конституционных принципов правового регулирования, закрепления прав и свобод человека и гражданина, гарантий их обеспечения и идеи унификации нормативно-правового регулирования публично значимых отношений в административной сфере.

Автор системно аргументирует элементы предложенной концепции. Им последовательно раскрываются ее мотивировка и теоретическая основа. Предлагаемые подходы раскрываются в контексте изменения идеологических принципов. Достаточно подробно анализируются нормативно-правовые акты, устанавливающие процессуальный порядок

и требования к порядку применения административной ответственности, а также нормы материального права, закрепляющие отдельные составы и виды административных наказаний. Предлагаемая концепция основана на широком объеме эмпирического материала и правоприменительной практики. Это позволило автору выявить пробелы и коллизии в правовом регулировании отношений в сфере административной ответственности. Практическую направленность имеют выработанные П.П. Серковым предложения по совершенствованию законодательства и механизма его реализации в деятельности российских судов и иных органов административной юрисдикции.

Структура монографического исследования логична, отражает научный процесс познания исследуемого явления и соответствует намеченным автором целям и задачам.

Научный интерес представляет материал, изложенный в *первой главе*, посвященной рассмотрению административной ответственности в системе юридической ответственности, ее характеристике, понятию, сущности, характеру правоотношений в сфере административной ответственности.

Оригинальными являются содержащиеся во *второй главе* авторские подходы и избранная им методология раскрытия материальных аспектов административной ответственности, предложенные понятие и характеристика особенностей состава административного правонарушения, природы и сущности административных наказаний.

В *третьей главе* на основе глубокого анализа и правоприменительной судебной практики рассмотрены процессуальные аспекты административной ответственности, представлены различные подходы и авторская оценка понятия юридического процесса в целом и административного процесса, в частности. Интересны в контексте сложившихся в теории административного права подходов анализ понятия, сущности и содержания юрисдикционного процесса, его соотношение с административным процессом, обоснование правовой природы органов государственной власти, осуществляющих юрисдикционную деятельность по административным делам наряду с судами, как “квазисудебных”.

В *четвертой главе* внимание читателей привлекают проблемы развития института административной ответственности, дискуссионных вопросов обоснованных в ряде научных изданий идей и доктрин о налоговой, бюджетной, процессуальной ответственности, их соотношения с административной ответственностью. Достаточно аргументированным и заслуживающим поддержки является вывод автора о единой административной природе данных видов ответственности и ошибочности выделения их в самостоятельные виды. Им предложена концепция идентичности противоправности в налоговых, бюджетных, финансовых, экологических и иных сферах с административными правонарушениями как основания применения административной ответственности. Отсутствие видовой специфики противоправности в этих сферах общественных отношений обосновано глубоким ана-

лизом нормативно-правовых актов и правоприменительной практики.

В *пятой главе* комплексный подход к изучению правового института административной ответственности позволил П.П. Серкову определить ее понятие, место и роль в системе институтов административного права, особенности применения в деятельности органов судебной власти и иных полномочных органов по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, глубоко и всесторонне раскрыть его правовое и процессуальное содержание.

Автор справедливо отмечает, что административную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности характеризует уникальная система административных наказаний, отличающаяся широким диапазоном конкретных ее видов: от предупреждения до административного ареста гражданина или административного приостановления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя. П.П. Серков обращает внимание на такую специфическую особенность административной ответственности, как множественность субъектов административной юрисдикции.

Уточняя понятийный аппарат, ученый оценивает различные позиции и определения административной ответственности и предлагает свое видение основных критериев понятия «административная ответственность», подчеркивая при этом, что административную ответственность следует рассматривать как комплексный правовой механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Заслуживает поддержки предложенная четырехзвенная структура административного правоотношения, включающего в себя субъект, объект, права и обязанности субъектов правоотношений.

Монографическое исследование интересно с точки зрения практической реализации предлагаемых концептуальных подходов к пониманию административной ответственности. П.П. Серков представляет систему предложений о правомочиях судов и иных юрисдикционных органов по рассмотрению и разрешению различных категорий дел об административных правонарушениях. Данная позиция интересна с научной точки зрения и имеет практическую значимость прежде всего для судебной практики.

Теоретически важным представляется избранный в работе подход при рассмотрении соотношения понятий административного наказания и административного принуждения. Оригинальным, хотя и дискуссионным, является вывод о том, что это не идентичные понятия, поскольку наказание всегда непосредственно связано с самим административным правонарушением, тогда как административное принуждение может использоваться и в административном производстве в процессуальных формах и применяться не только к лицу, совершившему административное правонарушение, например к свидетелям, потерпевшему, иным участникам административного судопроизводства.

В результате проведенных исследований автором выявлены недостатки, пробелы, коллизии нормативно-правового регулирования различных аспектов административной ответственности, сформулированы предложения по их преодолению путем внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, выделены основные принципы правового регулирования и правоприменения. Выработаны

теоретические концепции и практические рекомендации, направленные на развитие и совершенствование института административной ответственности в современной правовой системе Российской Федерации.

Безусловно, теоретически обоснованными и вносящими существенный вклад в науку административного права являются предлагаемые автором теоретико-правовые конструкции. К их числу можно отнести концепцию места административной ответственности в системе юридической ответственности, общего структурирования института административной ответственности, уточнения и актуализации понятийного аппарата, обоснования материально-правовых и процессуально-правовых начал данного института, соотношения различных элементов этого института между собой и во взаимодействии с другими, смежными правовыми понятиями и институтами.

П.П. Серков уделяет пристальное внимание вопросам соотношения различных видов юридической ответственности как элементов одной системы и подвергает глубокому исследованию специфические черты и особенности административной ответственности. В данном аспекте весьма интересным представляется теоретико-правовой анализ проблем дробления административной ответственности на различные подвиды в зависимости от сферы государственного управления. Отмечая, что в современной юридической литературе весьма распространены тенденции выделения самых разнообразных видов юридической ответственности (налоговой, финансовой, бюджетной, процессуальной, экологической и т.п.), по своей правовой природе не имеющей иных, кроме как у административной ответственности, характеристик и механизмов, автор аргументированно критикует такие позиции и приводит исчерпывающие комплексные доказательства необоснованности подобных теорий. С позициями П.П. Серкова в пользу единства института административной ответственности нельзя не согласиться, хотя иные позиции также имеют определенные доводы в свою пользу. Предложенная автором концепция – новое слово в науке административного права. Она может быть положена в основу развития института административной ответственности.

Ученым обосновываются и достоверно подтверждаются и иные выводы и предложения научного и практического плана. Выводы и предложения, сформулированные П.П. Серковым на основе исследованного значительного объема теоретического, нормативного и практического материала, также базируются на практическом опыте автора, осуществляющего профессиональную деятельность в качестве судьи Верховного Суда РФ.

Не вызывает сомнений и практическая значимость проведенного исследования, заключающаяся в том, что реализация сформулированных предложений и рекомендаций позволит как усовершенствовать нормативно-правовое регулирование в этой сфере, так и сформировать комплексный механизм его обеспечения и осуществления в правоприменительной практике.

Однако нельзя не отметить имеющихся в монографии недочетов и дискуссионных моментов. Представляется, что работа не всегда методологически выдержана, практически отсутствует классификационный подход при исследовании теоретических взглядов на проблемы административной ответственности. Выявляя недостатки правового регулирования административной ответственности, автор не указывает критерии, которые могли бы стать основой для их классификации (например, пробел, противоречие иным нормам, внутренняя противоречивость нормы и т.п.). Это позволило

бы наиболее эффективно изучить такие материалы и сделать выводы системного характера.

Трудно согласиться с позицией П.П. Серкова относительно унификации процедур рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции и арбитражных судах: в судопроизводстве двух этих видов значительно больше различий, чем общих черт, начиная с субъектов и заканчивая оценкой доказательственной базы. В чем продуктивность и цель такой унификации? Указываемый автором принцип единообразия не убеждает в обоснованности позиции, поскольку состав административного правонарушения, рассматриваемого в различных видах судопроизводства, уже никогда не может полностью совпадать хотя бы по субъекту. Данный вывод нуждается в дополнительной аргументации.

Нельзя также не отметить некоторых недостатков в предлагаемых определениях и понятиях. Так, П.П. Серков указывает, что «юридическая ответственность представляет собой особую правовую форму реакции государства на защиту публичных и частных интересов, заключающуюся в совокупности установленных государством материальных и процессуальных правовых норм в целях понуждения правонарушителя, добровольно не желающего соблюдать установленных норм поведения, к должному поведению и возложения обязанности претерпевать неблагоприятные для него последствия, а также достижения цели предупреждения правонарушений».

Множественность признаков определяемого явления требует более четкого их структурирования и системного изложения, как и следующие предложения данного положения: «Это определение учитывает специфику современных видов юридической ответственности и значительным образом отвечает требованиям универсальности. Оно подчеркивает институциональность юридической ответственности, а также возможность привлечения к ответственности виновного и оправдания невиновного. Такое понимание юридической ответственности подразумевает все существующие способы воздействия на правонарушителя, то есть как наказательный, восстановительный или компенсационный, так и профилактический или предупредительный».

Отмеченные недочеты никоим образом не снижают общей высокой оценки качества представленного монографического исследования. П.П. Серковым изучена весьма сложная, масштабная и дискуссионная проблема административно-правовой науки.

**Наталья Юрьевна Хаманева, зам. директора по науке
Института государства и права РАН, зав. сектором
административного права, доктор юрид. наук, проф.,
заслуженный юрист РФ (E-mail: igpran@igpran.ru);**

**Наталья Михайловна Чепурнова, зав. кафедрой
конституционного и административного права
Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ),
доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ**