

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2010 г. Петр Павлович Серков¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается вопрос об особенностях правоотношений в сфере административной ответственности. Комплексно исследуются доктринальные позиции, сложившиеся к настоящему времени по обсуждаемому вопросу. Обосновывается вывод о наличии четырехзвенной структуры правоотношения, возникающего вследствие привлечения лица к административной ответственности.

Annotation: the article covers the issue of the particularities of legal relations in the sphere of administrative responsibility. The author analyses the doctrine with respect to the discussed issues. The author insists on the existence of four elements structure of legal relations arising from the administrative responsibility.

Ключевые слова: административная ответственность; процессуальные правоотношения; юридический факт; административное правонарушение; защита прав и свобод человека; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; структура правоотношения; элементы правоотношения; субъект правоотношения; объект правоотношения; права и обязанности; содержание правоотношения; юридическая ответственность; потерпевший.

Key words: administrative responsibility; procedural legal relations; legal facts; administrative violation; the protection of human rights and freedoms; The Code of the Russian Federation of administrative violations; the structure of legal relation; the elements of legal relation; the subject of legal relation; the object of legal relation; rights and obligations; the nature of legal relation; legal responsibility; victims.

Привлечение лиц к административной ответственности всегда сопровождается возникновением и развитием соответствующих правоотношений. Поэтому исследование их характера и содержания имеет принципиально важное значение. Наука административного права на протяжении многих лет уделяла и уделяет внимание административно-правовым отношениям. При этом среди исследователей отсутствует единое мнение по многим вопросам, имеющим отношение к этой теме.

Правоотношение определяется как урегулированное нормами права общественное отношение, участники которого являются носителями субъективных прав и обязанностей².

М.А. Лапина, давая общую характеристику правоотношениям, отмечает: “Любое правоотношение – это средство, при помощи которого общие правовые нормы (объективное право) воплощаются в реальную жизнь в конкретных юридических правах и обязанностях участников общественных отношений (субъективное право)”³.

Данные определения позволяют сделать вывод о том, что правоотношения, возникающие в сфере административной ответственности, представляют собой отношения между субъектами, принимающими участие в производстве по делу об административном правонарушении в соответствии с установленными нормами КоАП РФ обязанностями и правами.

Следует отметить, что правоотношения в сфере административной ответственности являются не только частью общего объема правоотношений, возникающих и развивающихся в обществе, но и самостоятельной частью административных правоотношений. Последние можно условно назвать правоотношениями общего характера, имея в виду, что они возникают на основании действия регулятивных норм административного права в иных сферах общественных отношений. Правоотношения в сфере административной ответственности имеют общие черты, характерные для всех административных правоотношений, но обладают специфическими, только им присущими особенностями.

В первую очередь различаются основания возникновения правоотношений. Бесспорно, что основанием возникновения последних является юридический факт. Для возникновения обычных административных правоотношений таким юридическим фактом в том числе является правовой акт, в силу которого конкретному субъекту

¹ Кандидат юридических наук, доцент (E-mail: popovich_ti@vsrf.ru; тел.: (495) 627-98-96).

² См.: Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2005. С. 474.

³ Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений // Ломакина В.Ф. Административно-правовые отношения (“Лазаревские чтения”) // Гос. и право. 2009. № 2. С. 10.

предоставляется то или иное право, а на другого возлагается соответствующая обязанность. Такой акт – результат деятельности органов государственной власти, местного самоуправления или их должностных лиц. Возникающие при этом административные правоотношения являются конкретным вариантом реализации регулятивных норм. Причем такие нормы публичного права, в частности административного, обладая значительным императивом в определении моделей поведения в регулируемых отношениях, предусматривая основания возникновения административных правоотношений, все же окончательное решение вопроса об их развитии оставляют за субъектами правоотношений. Так, например, физическое лицо, имеющее льготу на получение земельного участка, после подачи заявления в орган местного самоуправления может отозвать его, воспользовавшись своим диспозитивным правом. Лицо, приобретя билет на самолет, также вправе отказаться от прохождения предполетного досмотра, тем самым отказавшись от полета вообще.

Основанием для возникновения правоотношений в сфере административной ответственности является особый юридический факт – административное правонарушение. Административное правонарушение само по себе – не обычное явление общественной жизни, а результат противоправных действий (бездействия). Кроме того, во-первых, административная ответственность наступает не за любое нарушение норм административного права, а только за то, которое предусмотрено диспозицией правовой нормы Особенной части КоАП РФ. Составы административных правонарушений содержатся в нормах указанной Особенной части и законов субъектов Федерации об административных правонарушениях. Данные нормы предусматривают возможность наступления административной ответственности за неправомерные действия (бездействие). Во-вторых, административным правонарушением может быть признано нарушение не только непосредственно норм административного права, но и норм других отраслей законодательства, например земельного, жилищного, экономического и т.д. Это означает, что правоотношения в сфере административной ответственности носят межотраслевой характер. В-третьих, за административное правонарушение не может последовать применение норм уголовной, гражданско-правовой, материальной ответственности и, следовательно, возникновение правоотношений в сфере других видов юридической ответственности.

Административное правонарушение является результатом сознательного и виновного поведения физического или юридического лица. Главное же заключается в том, что административное правонарушение является не просто основанием возникновения правоотношений в сфере административной ответственности. Оно императивно предопределяет возникновение и развитие таких правоотношений. Усмотрение субъектов в этой ситуации не имеет правового значения. Объясняется это тем, что у государства имеется обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Как следует из ч. 2 ст. 202 АПК РФ, возбуждение производства по делу об административном правонарушении арбитражным судом производится на основании заявлений органов и должностных лиц, уполномоченных в соответствии с федеральным законом составлять протоколы об административных правонарушениях. При этом лицо, в отношении которого подано заявление о привлечении к административной ответственности, не может препятствовать возбуждению дела.

КоАП РФ в качестве повода к возбуждению дел об административных правонарушениях предусматривает данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, полученные из разных источников (ст. 28.1). Должностному лицу также не предоставлено права выбора возбуждать или не возбуждать дело об административном правонарушении, он обязан это сделать. У другого субъекта правоотношений в сфере административной ответственности – правонарушителя также нет возможности препятствовать возбуждению дела об административном правонарушении (ст. 28.2). Более того, его согласия на это и не требуется. Основное условие заключается в извещении правонарушителя о времени и месте составления протокола об административном правонарушении. Причем административное наказание может быть назначено и без составления протокола об административном правонарушении, опять-таки без согласия правонарушителя (ст. 28.5).

Мнение потерпевшего здесь также не учитывается, но только в отношении возбуждения дела, тогда как в случае отказа в возбуждении дела у потерпевшего есть право обжалования, а у прокурора – право принесения протеста. В то же время никому не предоставлено права на принесение жалобы или протеста на предмет оспаривания факта возбуждения дела об административном правонарушении. Это означает, что возникшие

правоотношения подлежат развитию до их логического завершения по варианту, предусмотренному нормами КоАП РФ. Лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, обязано подчиниться установленным правилам, несмотря на то что происходит императивное вмешательство в его личные интересы. Этого требуют публичные интересы, имеющие приоритетное значение при возникновении правоотношений в сфере административной ответственности.

Поэтому в производстве по делам об административных правонарушениях всегда возникают правоотношения публичного характера. В реализации этих правоотношений особая роль принадлежит органам государственной власти, детальность которых должна быть направлена на защиту физических и юридических лиц и государства от административных правонарушений. Тем самым характер возникновения правоотношений в сфере административной ответственности является в большей степени императивным, чем в уголовной ответственности. В уголовном судопроизводстве, как известно, допускается частное обвинение, которое зависит от усмотрения потерпевшего.

Изложенная выше предопределенность возникновения и развития правоотношений в сфере административной ответственности изначально исключает их характеристики в качестве спора. Представляется в этой связи невозможным согласиться с предложениями о придании процедуре привлечения к административной ответственности характера спора об административной ответственности. Так, А.Б. Зеленцов полагает, что “действующее законодательство прямо предусматривает возможность правового спора об административной и налоговой ответственности”⁴. Ссылки упомянутого автора на нормы АПК РФ неубедительны. Конечно, производство по делу об административных правонарушениях предполагает элементы спора. Однако речь может идти именно об элементах – не более того. Конфликт имеет место и в гражданско-правовой ответственности, и в административной. В то же время имеют место разные виды противоправности и, соответственно, сформулированы различные механизмы привлечения к ответственности. При возбуждении дела об административном правонарушении публичные интересы “отодвигают” личные интересы лица, в отношении которого

это делается, на второй план, и никакого спора по этому вопросу быть не может.

Рассматривая содержание административно-правового отношения, представляется необходимым определиться с тем, как следует понимать это содержание. В теоретических исследованиях единого мнения по этому вопросу не наблюдается. Некоторые авторы говорят о структуре правоотношения в сочетании с использованием понятия “состав”. Так, например, Д.Н. Бахрах рассматривает элементы состава (структуры) административно-правовых отношений⁵. Таким же образом поступает М.А. Лапина⁶. В другой работе она же, анализируя внутреннее наполнение административных правоотношений, использует понятия “структура” и “состав”, хотя и не в парном варианте, но как синонимы⁷. А.И. Стахов применительно к административно-правовым отношениям употребляет термин “структура”⁸.

Мы исходим из того, что понятия “состав” и “структура”, несмотря на определенную схожесть, все же не являются тождественными. “Состав” определяется как совокупность частей, элементов, образующих какое-нибудь целое, тогда как “структура” имеет в виду строение⁹. Очевидно, что первое понятие связано с фактом неоднородности чего-то целого, а второе – с построением этой неоднородности в механизме построения. Полагаем, что в данном случае речь идет в значительной степени о структуре административного правоотношения. Нельзя не учитывать и того, что юридическая наука, законотворчество и правоприменение понятие “состав” традиционно используют применительно к уголовному деянию и административному правонарушению, поэтому вряд ли целесообразно указанное понятие вводить в оборот применительно к административному правоотношению.

То, что административное правоотношение по своему наполнению является неоднородным, признают все исследователи. Камнем преткновения является вопрос о том, из чего состоит эта неоднородность. В структуре административных правоотношений одни ученые усматривают три

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2002. С. 47.

⁶ См.: Лапина М.А. Указ. соч. С. 10.

⁷ См.: Лапина М.А. Структура административных правоотношений // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 2–5.

⁸ См.: Стахов А.И. Структура современного административного правоотношения // Ломакина В.Ф. Административно-правовые отношения (“Лазаревские чтения”). С. 10.

⁹ См.: Большой толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М., 2004. С. 1038, 1072.

⁴ Зеленцов А.Б. Понятие и виды споров об административной ответственности // Административное право. 2007. № 3. С. 36.

элемента (субъекты, объект и содержание)¹⁰, другие – предлагают пятизвенную структуру правоотношений¹¹.

По каждому элементу структуры административного правоотношения также имеются различные точки зрения. Анализ предлагаемых исследователями версий показывает, что их авторы не выделяют специфики структуры административно-правовых отношений и структуры правоотношений в сфере административной ответственности. Можно только предполагать, что тем самым признается тождество всех административных правоотношений, тогда как детальный анализ содержания правоотношений в сфере административной ответственности не подтверждает этого обстоятельства, поскольку алгоритм их развития иной.

Как указывалось ранее, речь идет о специфических основаниях возникновения таких отношений и о том, что административное правонарушение императивно предопределяет возникновение правоотношений в сфере административной ответственности. Дело в том, что такое предопределение диктует не только обязательность возникновения таких правоотношений, но и их характеристики.

Следует отметить, что правоотношения в сфере административной ответственности в принципе не могут быть в единственном числе. Объясняется это двумя обстоятельствами. Во-первых, правоотношения, возникающие в сфере административной ответственности, подразделяются на два вида: материальные, имеющие целью назначение административного наказания, и процессуальные, которые сопровождают развитие материальных правоотношений, а точнее – двигают процесс их развития. Без развития и надлежащего оформления процессуальных правоотношений развитие материальных правоотношений становится невозможным даже при назначении административного наказания без составления протокола (ст. 28.6 КоАП РФ), в частности при применении мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях, в том числе физического административного правового принуждения, которое всегда процессуально регламентировано. Во-вторых, множественность

правоотношений в сфере административной ответственности объясняется тем, что развитие материальных правоотношений не происходит одновременно. Искомый материально-правовой результат достигается после совершения целого ряда процессуальных действий. Процессуальные правоотношения учитывают это обстоятельство и распределяются соответственно своему функциональному содержанию. Материально-правовые отношения в сфере административной ответственности также подвержены динамике, но в меньшей степени, чем процессуальные. Сначала они возникают и развиваются по поводу доказанности события и состава административного правонарушения, виновности лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, правовой квалификации противоправных действий (бездействия). На этой стадии у данного лица нет никаких обязанностей, в частности оно не обязано доказывать свою невиновность или свидетельствовать против самого себя (ч. 2 ст. 49, ч. 2 ст. 51 Конституции РФ и ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ). Обязанность доказывания всех обстоятельств дела об административном правонарушении лежит на органе или должностном лице, возбудившем дело об административном правонарушении. Выводы об отсутствии состава административного правонарушения могут быть сделаны и после того, как будет составлен протокол об административном правонарушении, а также при рассмотрении дела об административном правонарушении. Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, могут быть установлены на любой стадии (ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ) данного производства.

Таким образом, материально-правовые отношения в сфере административной ответственности достаточно статичны и не подвержены серьезной внутренней динамике. Определенная коррекция характера материально-правовых отношений происходит вокруг вопроса о назначении административного наказания. Лицо, привлеченное к административной ответственности, имеет право заявлять ходатайства об учете тех или иных обстоятельств, смягчающих административную ответственность, которые обязательно должны быть рассмотрены и оценены в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении. Длющиеся материально-правовые отношения по поводу предполагаемого административного наказания заканчивают свое развитие на стадии вынесения постановления по делу об административном правонарушении.

¹⁰ См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч.; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 1. М., 2002. С. 47; Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х ч. Ч. 1. М., 1999. С. 54–59.

¹¹ См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации. Учебное пособие. М., 2002. С. 58–60; Латина М.А. Указ. соч.-я.

Характер материально-правовых отношений резко изменяется после вступления постановления в законную силу. Право исполнения административного наказания переходит к органам государства, а обязанность претерпеть неблагоприятные последствия – к лицу, которому назначено административное наказание. Изложенное выше позволяет определить содержание материально-правовых и процессуальных правоотношений в сфере административной ответственности. Материально-правовые отношения возникают относительно конкретных аспектов дела об административном правонарушении, имеющих отношение к правовой квалификации, назначению административного наказания и исполнению каждого из видов административного наказания, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ.

Содержание процессуальных правоотношений в сфере административной ответственности направлено на то, чтобы взаимно дисциплинировать всех участников производства по делу об административном правонарушении, поэтому у каждого из них после возбуждения дела об административном правонарушении на всем протяжении производства имеются как процессуальные права, так и процессуальные обязанности. В зависимости от стадии производства и конкретной ситуации их набор изменяется, дополняется. Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях состоит из более конкретных процедурных элементов, несущих свою локальную функциональную нагрузку. Процессуальные правоотношения также распределяются по стадиям и детализируются в соответствии с процессуальными нормами, поэтому процессуально-правовые отношения в конкретном производстве по делу об административном правонарушении не существуют неизменно, постоянно и все сразу. Рассредоточиваясь по всему производству, каждое правоотношение может возникнуть только в свое время, например отношения, связанные с деятельностью судьи, могут возникнуть и быть реализованы только на стадии рассмотрения дела, включая его подготовку.

Следует признать, что, несмотря на такую динамику процессуальных правоотношений, их стратегическая цель – обеспечение развития материально-правовых отношений до логического завершения – остается неизменной на протяжении всего производства по делу об административном правонарушении.

Итак, содержание отношений, возникающих в сфере административной ответственности (как материально-правовых, так и процессуальных),

всегда представлено определенным объемом прав и обязанностей субъектов правоотношений. Мы исходим из того, что права и обязанности в правоотношениях в сфере административной ответственности не являются одним элементом. Бесспорно, что они существуют парно, каждому праву корреспондирует обязанность. Вместе с тем в некоторых правоотношениях (как материально-правовых, так и процессуальных) обязанность носит двухаспектный характер, один из которых можно назвать позитивным, а другой – ситуативным. Например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право заявлять ходатайство материально-правового характера о признании конкретного обстоятельства смягчающим административную ответственность. Этому праву корреспондирует обязанность рассмотреть заявленное ходатайство. Указанный аспект обязанности мы назвали позитивным. Однако обязательное рассмотрение ходатайства не означает его удовлетворения. В зависимости от ситуации оно может быть удовлетворено или отклонено, так как у лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, обязанность рассмотрения заявленного ходатайства фактически сопровождается правом на отклонение ходатайства.

Аналогичного рода ситуация наблюдается при разрешении ходатайства процессуального плана, например об отложении рассмотрения дела об административном правонарушении. Ходатайство должно быть обсуждено, но рассмотрение дела может быть не отложено, а продолжено. Нельзя говорить, что правоотношения (как в первом, так и во втором случае) не получают своего развития. Таким образом, субъективные права в правоотношениях в сфере административной ответственности несут нагрузку, которая не всегда корреспондирует с нагрузкой у обязанности. В силу этого содержание правоотношений в сфере административной ответственности не может быть представлено одним элементом. Права и обязанности следует признать самостоятельными элементами.

Права и обязанности субъектов правоотношений в сфере административной ответственности неразрывно связаны с действующими правовыми нормами, причем не только КоАП РФ, но и нормами Конституции РФ, всего законодательства, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами. Такая зависимость является само собой разумеющейся. На наш взгляд, является излиш-

ней характеристика административно-правовых отношений, данная Ю.Н. Стариловым, а именно: содержание “составляют права и обязанности, запреты, ограничения субъектов административного права, а также процессуально-правовой режим их осуществления, исполнения, соблюдения или правовой защиты”¹². Неизбежно создается впечатление о том, что права и обязанности самостоятельны по отношению к процессуально-правовому режиму их осуществления.

Мы умышленно вынесли на первое место вопрос о содержании правоотношений в сфере административной ответственности, так как понимание их содержания рационально структурирует уяснение вопроса о субъектах и объекте правоотношений. Субъектами правоотношений в сфере административной ответственности являются органы публичной власти и их должностные лица, а также физические и юридические лица. Особенность субъектного состава со стороны органов государственной власти состоит в том, что они не постоянны на протяжении всего производства по делу об административном правонарушении. На стадии возбуждения дела субъекты правоотношений представлены, как правило, должностными лицами органов исполнительной власти, а также членами избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса, инспекторами Счетной палаты и др. (ст. 28.3 КоАП РФ).

Важно отметить, что такое право имеют не все должностные лица органов исполнительной власти, а только специально уполномоченные. Объясняется это тем, что возбуждение дела об административном правонарушении, собирание необходимых доказательств, в том числе при проведении административного расследования, требуют процессуальных полномочий, которыми должностное лицо должно быть наделено в установленном порядке. Полномочия такого должностного лица представляют собой систему его процессуальных прав и обязанностей, необходимых для установления наличия или отсутствия обстоятельств, подлежащих доказыванию по делу об административном правонарушении. Должностные лица, уполномоченные на возбуждение дел об административных правонарушениях, независимо от ведомственной принадлежности обладают равными процессуальными правами и исполняют одинаковые обязанности. Принимаемые ими процессуальные решения и действия должны отвечать интересам всех субъектов возникающих

и развивающихся правоотношений. Собственно, их развитие возможно при соблюдении названного выше условия.

При рассмотрении дел об административных правонарушениях по КоАП РФ субъектами правоотношений со стороны государства являются судьи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, должностные лица (ст. 22.2). “Поточный” способ смены властных субъектов правоотношений в сфере административной ответственности вынужденно необходим из-за специфики содержания данных длящихся правоотношений на каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях.

В гл. 25 “Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности” КоАП РФ указанные выше представители государства не названы в качестве участников производства по делу об административном правонарушении. Наблюдается довольно парадоксальная ситуация. Правоотношения в сфере административной ответственности возникают и развиваются, субъекты юрисдикции, представляющие государство, имеются, но участниками производства по делу они не признаются. Возможность обжалования должностными лицами решения суда о пересмотре вынесенного этим лицом постановления по делу об административном правонарушении (ч. 5 ст. 30.9 КоАП РФ), предоставленная Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ, только подтверждает неординарность ситуации, но не решает ее. Обращает на себя внимание то, что в уголовном судопроизводстве законодатель к участникам производства отнес суд, следователя и других лиц, определив роль каждого из них (раздел УПК РФ “Участники уголовного судопроизводства”). Характер же правоотношений, возникающих и развивающихся в сфере административной ответственности, во многом схож с характером правоотношений в сфере уголовной ответственности.

Физическое лицо в качестве субъекта правоотношений в сфере административной ответственности выступает в качестве правонарушителя (ст. 25.1 КоАП РФ), потерпевшего (ст. 25.2 КоАП РФ) и других лиц, названных в гл. 25 КоАП РФ. В качестве правонарушителя субъектом административной ответственности может быть юридическое лицо. Несмотря на то что оно, как правило, имеет свою структуру, по отношению к административной ответственности юридическое лицо выступает как единое целое. При этом правовое положение юридического лица, в отно-

¹² Старилов Ю.Н. Указ. соч.

шении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, ничем не отличается от правового положения физического лица, что свидетельствует об аналогичности возникающих правоотношений. Следует отметить, что правоотношения в сфере административной ответственности, в которых один из субъектов – правонарушитель, являются основополагающими в производстве по делу об административном правонарушении.

Административное правонарушение – это результат свободы выбора правонарушителем соответствующего неправомерного поведения. Таким образом, правоотношения, возникающие в сфере административной ответственности, имеют прямое отношение к личности правонарушителя. В правоотношениях с участием лица, привлекаемого к административной ответственности, ему предоставлены такие права по защите своих интересов, реализация которых не способна дезорганизовать производство по делу об административных правонарушениях. Кроме того, на него возлагаются обязанности, в силу которых правонарушитель вынужден исполнять все необходимые правовые предписания, предусмотренные процессуальными нормами в целях развития правоотношений в сфере административной ответственности.

Потерпевшим по делу об административном правонарушении может быть как физическое, так и юридическое лицо, а также государство в целом, например при совершении административного правонарушения, посягающего на налоговые отношения. Цель правоотношений в сфере административной ответственности, где одним из субъектов является потерпевший, – защита интересов последнего, которые можно рассматривать и как публичные интересы, сформулированные в нормах об административной ответственности. Такое единение публичных и частных интересов потерпевшего, несмотря на то что в конкретном производстве по делу об административном правонарушении они могут в чем-то расходиться, приводит к тому, что защита интересов потерпевшего также связана с определением участи правонарушителя, т.е. с объемом правоограничений, предусмотренных административным наказанием. Правоотношения, в которых один из субъектов – потерпевший, развиваются с предоставлением последнему соответствующих прав, способствующих защите, и возложением обязанностей там, где его частные интересы не согласуются в принципиальном плане с публичными. Например, определенные ограничения у потерпевшего имеются при обжаловании постановле-

ния о назначении правонарушителю административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ).

Мы ограничиваемся характеристикой правоотношений с участием названных выше субъектов исходя из того, что они являются основополагающими в производстве по делу об административном правонарушении, определяя судьбу каждого участника данного производства.

Анализ правоотношений, возникающих с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и потерпевшего, приводит к выводу о том, что вопрос об объекте правоотношений в сфере административной ответственности требует более детального анализа. А.Б. Зеленцов указывает на то, что “содержание юридической ответственности в отечественной литературе раскрывается через понятие охранительных правоотношений”¹³.

Данная точка зрения поддерживается Л.А. Николаевой, по мнению которой “реакция государства заключается в том, чтобы посредством норм, предусматривающих юридическую (административно-правовую) ответственность, придать возникшему отношению характер охранительного правоотношения. Иными словами, посредством такого правоотношения государство осуществляет и свою охранительную функцию, следовательно, реализация такого правоотношения обеспечена принудительной силой государства, возможностью применить к правонарушителю наказание”¹⁴. С данным утверждением можно согласиться в отношении гражданско-правовой и материальной юридической ответственности. Там идет речь о восстановлении права собственности, т.е. ее охране. Однако в дисциплинарной, административной и уголовной ответственности преследуются иные цели. Норма, осуществляющая регулирование общественных отношений, уже нарушена противоправными действиями (бездействием). Не ясно, что в данном конкретном случае следует охранять, так как требуются не охранительные, а защитительные меры. В этой связи возникает вопрос: где содержится охранительный потенциал в отношениях между субъектами правоотношений в сфере административной ответственности? Какие права и обязанности (по крайней мере в материально-правовых отношениях) способствуют охране общественной безопасности? Процессуальные правоотношения, веро-

¹³ Зеленцов А.Б. Указ. соч. С. 35.

¹⁴ Административная ответственность: вопросы теории и практики / Под ред. Н.Ю. Хамановой. М., 2005. С. 25.

ятно, решают охранительные задачи, в том числе путем обеспечения развития материально-правовых отношений, а также исключения случаев необоснованного привлечения к административной ответственности. Однако они вторичны.

Основная цель возникновения и развития правоотношений в сфере административной ответственности – защита личности, общественной нравственности, охрана прав и свобод человека и гражданина, здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений путем привлечения виновного лица к административной ответственности. Данная задача решается путем назначения административного наказания, а возникающие при этом правоотношения являются материально-правовыми, содержанием которых являются конкретные права и обязанности по поводу доказанности события и состава административного правонарушения, правовой квалификации неправомерных действий (бездействия) и назначения административного наказания как итогового результата производства по делам об административных правонарушениях, т.е. по определению будущей судьбы правонарушителя.

По нашему мнению, приведенный выше перечень обстоятельств, по поводу которых возникают и развиваются материально-правовые отношения после совершения административного правонарушения, и является их первым объектом. Смысл появления “новых” правоотношений в сфере административной ответственности (в первую очередь материально-правовых) заключается в адекватном реагировании на административную противоправность и восстановлении социальной справедливости, что достигается путем привлечения виновного лица к административной ответственности. Другой задачей (целью) правоотношений в сфере административной ответственности является предотвращение совершения в будущем новых административных правонарушений. В ходе исполнения постановления о назначении административного наказания лицо, в отношении которого оно вынесено, претерпевает определенные неудобства, издержки и иные неблагоприятные последствия (лишение свободы при аресте, невозможность управления автотран-

спортом при лишении прав и т.д.). Данные правоограничения воздействуют не только на лицо, которому это наказание назначено, но и на неопределенное количество других лиц, тем самым удерживая их в последующем от неправомерного поведения. Причем говорить о профилактике только административных правонарушений – значит, неоправданно сужать предупредительный потенциал правоотношений в сфере административной ответственности от совершения, например, уголовных преступлений (в области налогового законодательства, таможенного, природоохранительного и т.д.).

В науке административного права рассматривается вопрос о том, что следует понимать под объектом административно-правовых отношений. Несмотря на то что при этом не выделяются особенности административно-правовых отношений в сфере административной ответственности, тем не менее их анализ является необходимым. Его результаты косвенным образом подтверждают изложенную выше гипотезу о том, что является объектом правоотношений в рассматриваемой нами сфере. По мнению М.А. Лапиной, объект административного правоотношения – общественные отношения в сфере государственного управления¹⁵. На наш взгляд, такое утверждение применительно к рассматриваемым нами правоотношениям спорно. Правоотношения всегда возникают в связи с решением каких-то задач. Такой подход не только не противоречит, но и согласуется с тем, что право как совокупность норм регулирует общественные отношения, а юридическая наука изучает эти отношения. Когда речь идет о составе административного правонарушения, достаточно ясно, какие общественные отношения являются объектом противоправных действий (бездействия). Отношения, возникающие и развивающиеся в связи с административным правонарушением, имеют вполне конкретную цель – правовыми способами понудить правонарушителя претерпеть неблагоприятные последствия. Такое претерпевание при исполнении административного наказания носит сугубо личный характер, поскольку цель административной ответственности достигнута, возникновения каких-то новых правоотношений не требуется.

Еще одна точка зрения сводится к тому, что объект административно-правовых отношений – “волевое поведение человека, его действия”¹⁶ или “действия (решения) субъектов администра-

¹⁵ См.: Лапина М.А. К вопросу о сущности и структуре (составе) административных правоотношений. С. 10.

¹⁶ Бахрах Д.Н. Указ. соч.

тивного права, их положительное или негативное поведение”¹⁷. Имеющиеся у авторов расхождения не являются принципиально важными для нашей темы. Как известно, административная ответственность предусмотрена только для случаев сознательного, негативного поведения конкретного субъекта в форме неправомерных действий (бездействия). Совершение административного правонарушения, как было указано ранее, является основанием для возникновения правоотношений в сфере административной ответственности. Таким образом, если принять за основу точку зрения Д.Н. Бахраха и Ю.Н. Старилова применительно к анализируемым правоотношениям, то неправомерное поведение будет выступать в двух ипостасях: как основание возникновения правоотношений и как объект. Другими словами, правоотношения начинаются с противоправных действий (бездействия) и по их же поводу развиваются. Где же предел такого развития? Оно не может совершаться до бесконечности. Ответ один – таким пределом развития правоотношений в сфере административной ответственности является административное наказание. При ином подходе придется отвечать на вопрос: почему административное наказание не входит в структуру правоотношений в сфере административной ответственности, если оно является искомой целью производства по делу об административном правонарушении?

В том случае, если производство по делу об административном правонарушении прекращается по основаниям, предусмотренным ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, в структуре правоотношений, и в частности их объекта, ничего не меняется. Другое дело, что цель не достигается по обстоятельствам, установленным законом. Причем часть оснований в ч. 1 ст. 24.5 влечет прекращение производства по делу об административном правонарушении по реабилитирующим обстоятельствам, например в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Как полагает М.А. Лапина, в состав правоотношения входит “субъективная сторона одного из участников правоотношения, который выступил инициатором такого правоотношения, что означает внутреннее отношение данного субъекта к конкретному административному или административно-процессуальному правоотношению.., объективная сторона – это непосредственные

действия (или бездействие) субъектов (участников) правоотношений”¹⁸.

Введение данных характеристик в правоотношение в сфере административной ответственности невольно наводит на некие параллели с составом административного правонарушения. Например, объективная сторона состава данного правонарушения образуется неправомерными действиями (бездействием).

Из доводов М.А. Лапиной не ясно, какие действия имеются в виду – эти же или иные. Если предположить, что речь идет об иных действиях, то необходимо указать, что в правоотношениях в сфере административной ответственности участвуют несколько субъектов, например правонарушитель и потерпевший. Каждый из них за время производства по делу совершает целый ряд действий, причем значительно отличающихся друг от друга. Так, потерпевший может заявить какое-либо ходатайство или задать вопросы лицу, привлекаемому к административной ответственности, при рассмотрении дела (ч. 2 ст. 25.2 КоАП РФ). Означает ли это, что имеет место одна объективная сторона правоотношения или их несколько? Кроме того, правонарушитель высказывает мнение по заявленному потерпевшим ходатайству или отвечает на его вопросы? Неизвестно также, образуют ли эти действия самостоятельную объективную сторону какого-то правоотношения (как вариант – несколько) или они входят в объективную сторону (объективные стороны), образованную (образованные) действиями потерпевшего?

Аналогичного рода неясность возникает при анализе субъективной стороны административного правоотношения. Кроме того, почему автор полагает, что субъективные интересы “виновника правоотношения” носят приоритетный характер? Как установить внутреннее отношение должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, к правоотношениям, возникающим при этом? Во-первых, он, как было указано ранее, обязан это сделать. Во-вторых, объект возникших и развивающихся длящихся материально-правовых отношений в сфере административной ответственности отдален во времени. Неизвестно, каким образом оценить внутреннее отношение должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, к этому объекту? Из доводов М.А. Лапиной вообще не усматривается, какую

¹⁷ Старилов Ю.Н. Указ. соч.

¹⁸ Лапина М.А. Структура административных правоотношений.

потенциальную нагрузку несут характеристики субъективной и объективной сторон административных правоотношений для научного анализа, законотворческой или правоприменительной деятельности.

С учетом вышеизложенного представляется наиболее обоснованным вывод о четырехзвенной структуре правоотношения в сфере административной ответственности: субъекты, права, обязанности, объект. Данный вариант не затрагивает качественных характеристик каждого элемента, исходя из того что этого не требуется в принципе. Необходимые качественные параметры обсужда-

ются другими способами, например при анализе состава административного правонарушения. Правоотношения в сфере административной ответственности могут возникнуть только между субъектами, обладающими необходимыми качественными характеристиками, такими как возраст, служебное положение физического лица, статус юридического лица и т.д. Предложенная четырехзвенная структура за счет анализа субъектов, их прав, обязанностей и объекта правоотношения создает возможность объективного анализа по конкретному составу административного правонарушения.