

К ВОПРОСУ О ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО УСТАНОВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2023 г. И. А. Адмиралова^{1, *}, М. В. Костенников^{1, **}, А. В. Куракин^{2, ***}

¹Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, Московская область, г. Домодедово

²Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

*E-mail: irina_adm@mail.ru

**E-mail: m-2263768@yandex.ru

***E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Поступила в редакцию 19.04.2022 г.

Аннотация. Институт административной ответственности является одним из ключевых в административном праве. Однако для того, чтобы он таким стал, потребовалось достаточно много времени, правовое обеспечение института административной ответственности формировалось практически все двадцатое столетие. Сегодня сформировалась двухуровневая система законодательства об административной ответственности. В статье обращено внимание на законодательные и доктринальные положения, связанные с вопросами административной ответственности.

Ключевые слова: правонарушение, ответственность, принуждение, состав, охрана, процесс, производство, администрация, исполнение, права граждан, кодификация.

Цитирование: Адмиралова И.А., Костенников М.В., Куракин А.В. К вопросу о тенденциях развития правового установления административной ответственности // Государство и право. 2023. № 1. С. 59–67.

DOI: 10.31857/S102694520024140-5

ON THE ISSUE OF TRENDS OF THE DEVELOPMENT OF THE LEGAL ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

© 2023 I. A. Admiralova^{1, *}, M. V. Kostennikov^{1, **}, A. V. Kurakin^{2, ***}

¹All-Russian Institute for Advanced Training of Employees
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow region, Domodedovo

²Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

*E-mail: irina_adm@mail.ru

**E-mail: m-2263768@yandex.ru

***E-mail: kurakinaleksey@gmail.com

Received 19.04.2022

Abstract. The institution of administrative responsibility is one of the key ones in Administrative Law. However, in order for it to become so, it took quite a long time, the legal support of the institution of administrative responsibility was formed almost throughout the twentieth century. Today, a two-level system of legislation on administrative responsibility has been formed. The article draws attention to legislative and doctrinal provisions related to issues of administrative responsibility.

Key words: offense, responsibility, coercion, composition, protection, process, production, administration, execution, citizens' rights, codification.

For citation: Admiralova, I.A., Kostennikov, M.V., Kurakin, A.V. (2023). On the issue of trends of the development of the legal establishment of administrative responsibility // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 59–67.

Проблему относительно правового установления административной ответственности в нашей стране новой назвать никак нельзя. С 1 июля 2002 г. действует Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Его принятию предшествовала долгая и содержательная работа профессионального сообщества. В субъектах Российской Федерации также уже приняты соответствующие нормативные правовые акты или действуют законы об административной ответственности или административных правонарушениях. Можно считать, что сформировалась двухуровневая система законодательства об административных правонарушениях (административной ответственности), федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, тем не менее как само законодательство, так и в целом феномен административной ответственности привлекает внимание ученых и практиков. В этой связи небольшая по объему, но весьма содержательная работа М.С. Студеникиной «Что такое административная ответственность?»² как никогда актуальна. А поэтому зададим еще раз вопрос: «*Что такое административная ответственность?*» и какова ее роль и функциональность в системе обеспечения правопорядка в Российской Федерации, ведь многие государства в своей правовой системе не имеют такого вида юридической ответственности, как «административная ответственность».

Отметим, что рассматриваемый правовой институт все больше затрагивает и граждан, которые ранее если и сталкивались с административной ответственностью, то только за нарушение правил дорожного движения или привлекались к данной ответственности за безбилетный проезд в городском общественном транспорте. Правда, были всегда и лица, так называемые «постоянные клиенты» отделов полиции, которые попадали туда, как правило, за потребление алкогольной продукции в запрещенных местах, «бытовое дебоширство» и др.

Обратим внимание, что термин «дебоширство», каким бы бытовым и обыденным он не казался, получил свое юридическое закрепление. Так, согласно ч. 1 ст. 7.8 Закона Пермского края от 6 апреля 2015 г. «Об административных правонарушениях в Пермском крае»³ «бытовое дебоширство» есть совершение на защищаемых территориях

и в защищаемых помещениях действий, нарушающих спокойствие людей и создающих конфликтную ситуацию, сопровождающуюся шумом, нецензурной бранью и (или) унижением человеческого достоинства. Такое понимание обозначенного деяния очень похоже на мелкое хулиганство в симбиозе с оскорблением и побоями.

Следует указать, что в советский период, как правило, применение мер административной ответственности именно в быту зачастую ограничивалось ответственностью именно за «семейное дебоширство», которое, по сути, расценивалось как мелкое хулиганство. Таким образом, административная ответственность *системно* применялась за совершение различных, однако все-таки «мелких» нарушений общественного порядка, а также за нарушение правил дорожного движения.

Правда, были и составы административных правонарушений, появление которых в свое время в КоАП РСФСР объясняется неоднозначными социальными и экономическими обстоятельствами. Так, можно вспомнить состав, предусматривающий административную ответственность за нарушение правил обучения каратэ (ст. 177), после его появления в КоАП были закрыты все спортивные секции, в которых обучали данному восточному единоборству. Дефицит продуктов питания в СССР, а также защита интересов потребителей вызвали необходимость установления административной ответственности за скупку в магазинах хлеба и других пищевых продуктов для скормливания скоту и птице (ст. 152).

Недостаточность предложения на потребительском рынке и дороговизна алкогольной продукции способствовали установлению ответственности за приобретение крепких спиртных напитков домашней выработки (ст. 160). Институт административной ответственности был необходимым и для обеспечения советского экономического правопорядка. Так, предусматривалась ответственность за мелкую спекуляцию, т.е. скупку и перепродажу с целью наживы в небольших размерах товаров народного потребления и иных ценностей (ст. 151).

Подобных составов административных правонарушений в советский период было более чем достаточно. Перед применением мер административной ответственности не ставилась задача юридической «кары», административные штрафы были незначительными, кроме того, контроль за их уплатой практически не осуществлялся. Напомним, что субъектами административной ответственности в СССР были только граждане и должностные лица. В условиях развития рыночной экономики субъектами административной ответственности стали и юридические лица. Как отметил Б.В. Россинский, «институт административной

¹ См.: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I), ст. 2.

² Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990.

³ См.: Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. 2015. № 9.

ответственности юридических лиц в силу значимости применяемых санкций становится мощным рычагом государственного регулирования экономики. Причем этот институт имеет не только правоохранительный аспект, но и ярко выраженную фискальную направленность»⁴.

Правовое регулирование и применение мер административной ответственности вышли на иной «качественный» уровень, и сейчас невозможно найти сферу управления или жизнедеятельности людей, где бы отсутствовал охранительный и принудительный потенциал данного вида юридической ответственности. Можно констатировать обнаружение тенденции, когда практически на любые проблемы государство реагирует путем либо ужесточения, либо установления административной ответственности как для граждан, так и для хозяйствующих субъектов, — в этом процессе есть как положительный момент, так и весьма отрицательная тенденция. Отрицательный момент достаточно очевиден — за отдельные административные правонарушения, не представляющие какой-либо существенной социальной опасности, предусмотрены неадекватно высокие административные штрафы. Например, согласно Закону г. Москвы от 21 ноября 2007 г. «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»⁵ за неуплату за размещение транспортного средства на платной городской парковке предусмотрен административный штраф в сумме пять тысяч рублей (ст. 8.14). Подобное регулирование данных отношений поддержать нельзя. Как писал в свое время А. Е. Лунев, «практика увлечения административными штрафами является отрицательной»⁶.

Очевидно, что поведение людей в публично-правовой сфере, а также в местах их внеколлективного общения начало достаточно жестко «регулироваться» правовыми запретами и ограничениями, а также мерами административной ответственности, которые устанавливаются за их нарушения. Что, конечно же, не может вызывать большой поддержки у той половины общества, которая занимает социально активную позицию.

Административная ответственность по своему этимологическому смыслу не отражает своего содержания. Возможности данного вида юридической ответственности гораздо шире сферы публичного управления, а поэтому термин «административная ответственность» во многом носит

условный характер. Хотя надо подчеркнуть, что термин «административная ответственность» достаточно устоявшийся и благозвучный. Административная ответственность по своей сущности, а также способу воздействия на общественные отношения является ответственностью полицейской, а КоАП — один из важнейших источников «полицейского права», а поэтому, как представляется, можно было бы ввести в правовой оборот такой вид юридической ответственности, как «*полицейская ответственность*». Отметим, что в свое время К. С. Бельский отнес административную ответственность к методу «полицейского права», при этом акцентировал внимание именно на процессуальном аспекте данного вида юридической ответственности, указав, что «официальная оценка поведения нарушителя является сущностным элементом административной ответственности»⁷.

Уже было отмечено, что ряд государств не имеют в своей правовой системе и структуре юридической ответственности такого вида ответственности, как «административная ответственность». Однако всегда есть необходимость дифференциации противоправных деяний и определения адекватных наказаний за их совершение. Это послужило осуществлению работы по постепенному отделению деяний, которые не представляют (или не имеют) большой общественной опасности, от правонарушений, имеющих существенную социальную опасность. Как писал О. Ф. Шишов, «необходимым условием успешной борьбы с правонарушениями, условиями законного и обоснованного применения мер правового воздействия продолжает оставаться правильная квалификация совершенных правонарушений. Поэтому вопрос относительно разграничения преступлений и смежных административных правонарушений и установление в каждом конкретном случае критериев этого разграничения имеет под собой не только теоретическое, но и важное практическое значение»⁸.

Подобная необходимость была замечена в европейских странах еще в XIX в., особенно во Франции и Германии. «В девятнадцатом столетии в некоторых частях Германии администрация пользовалась правом налагать взыскания за так называемые полицейские и фискальные правонарушения, и это делалось на основании императорского устава уголовного судопроизводства. При этом карательное распоряжение администрации рассматривалось как судебно-административный

⁴ Россинский Б. В. О расширении компетенции административных судов // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 194.

⁵ См.: Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12, ст. 251.

⁶ Лунев А. Е. Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией // Сов. государство и право. 1960. № 12. С. 23.

⁷ Бельский К. С. Полицейское право / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 655.

⁸ Шишов О. Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Сов. государство и право. 1961. № 6. С. 64.

акт, подчиняющийся общим требованиям уголовного права»⁹.

В дальнейшем данный опыт был использован и в Российской Империи, особенно заметен он после проведения судебной реформы 1864 г. Именно с данного момента, по сути, берет свое начало и развитие институт административной ответственности. Как отметил П.П. Серков, «институт административной ответственности в России начал формироваться со второй половины XIX в., после принятия в 1864 г. Устава о наказаниях. Изначально он являлся важнейшей составной частью полицейского, а затем административного права и рассматривался как механизм осуществления государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности»¹⁰.

Обратим внимание, что как в Западной Европе, так и в России на развитие административной ответственности оказывало влияние уголовное право. Это во многом объясняется первичностью развития института уголовной ответственности (уголовной кары), которая на протяжении многих веков носила суровый, а местами и бесчеловечный характер. Однако буржуазные революции, прокатившиеся по Европе в XIX столетии, развитие института парламентаризма, а также появление идей относительно охраны и защиты прав человека вызвали объективную необходимость смягчения уголовного принуждения и появления принуждения административного, а точнее — полицейского принуждения.

Заметим, что развитие административной ответственности во второй половине XX в. шло во взаимосвязи с ответственностью уголовной. Об этом свидетельствует, в частности, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство»¹¹. В данном документе предусматривалась ответственность как за мелкое, так и за злостное хулиганство. Следует отметить, что время от времени также проходит декриминализация, и некоторые преступления, не представляющие большой общественной опасности, переходят в разряд административных правонарушений. В частности, это можно видеть на примере таких административных правонарушений, закрепленных в КоАП, как побои (6.1.1), оскорбление (5.61.1), клевета (5.61) и др.

Обратим внимание, что развитие административной ответственности изначально шло медленно, однако данный процесс существенно ускорился

⁹ Елистратов А.И. Очерк административного права. М., 1923. С. 101.

¹⁰ Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 18.

¹¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1966. № 30, ст. 595.

после событий 1917 г. и прихода к власти большевиков. Именно для большевистского, а затем уже и советского правопорядка был весьма востребован институт административной ответственности. После окончания гражданской войны был принят целый ряд документов, направленных на формирование правовой основы административной ответственности. Особо следует упомянуть декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий»¹². В этом документе закреплялось, что «административные взыскания налагаются на граждан за нарушение обязательных постановлений местной власти». Подчеркнем, что в нем не содержалось статей, описывающих объективные и субъективные признаки того или иного состава административного правонарушения. В обозначенном нормативном правовом акте закреплялись лишь виды административных взысканий, в частности предусматривались такие административные взыскания, как административный штраф, лишение свободы сроком до двух недель (административный арест), назначение на принудительные работы без лишения свободы сроком до одного месяца и др.

Представленный документ достаточно интересен тем, что, несмотря на суровое время разрухи, голод, «буйство» различного рода инфекционных заболеваний, рост преступности, сложившуюся в стране бюрократию, он закреплял важные гарантии законности при применении административных взысканий. Так, «лицо, привлеченное за совершение какого-либо проступка к судебной ответственности, не может подлежать за то же деяние наказанию в административном порядке». Актуальным выглядит и такое его положение, как «незаконное и неосмотрительное наложение административных взысканий влечет за собой не только отмену постановлений о взыскании, но и предание виновных в том должностных лиц суду, как по почину отдельных граждан, так и в порядке надзора». В таком положении можно видеть прямое закрепление принципа ответственности государства в лице соответствующего должностного лица перед гражданином. Вполне очевидно, что обозначенный принцип весьма востребован и ныне, причем не только в сфере действия норм об административной ответственности.

Конечно, следует отметить, что процессуальная часть, касающаяся административной ответственности, практически отсутствовала — для ее разработки и нормативного закрепления потребовалось значительное время, а о полноценном процессуальном аспекте административной ответственности можно было говорить лишь после принятия КоАП РСФСР (1984). К числу важных

¹² См.: СУ РСФСР. 1921. № 52, ст. 310.

нормативных документов относительно административной ответственности, которые действовали в ранние периоды советской власти, можно отнести и декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 27 июля 1922 г. «Положение о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушения взысканий в административном порядке»¹³.

В данном документе уже была предпринята попытка закрепления составов административных правонарушений. Так, закреплялось, что «в случае нарушения обязательного постановления составляется протокол, который подписывается уполномоченным на его составление должностным лицом, равным образом нарушителем и свидетелем». В деле формирования правовой основы административной ответственности важным видится постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 4 января 1928 г. «Об ограничении наложения штрафов в административном порядке»¹⁴. В этом документе говорилось, что «наложение в административном порядке штрафов допускается в том случае, если эти штрафы прямо установлены законом», и др.

Заметим, что нормативные правовые акты, предусматривающие административную ответственность, принимались по актуальным проблемам, в частности — связанным с обеспечением законности и дисциплины в сфере государственного управления. По вопросу обеспечения правопорядка в финансовой системе был принят декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 15 февраля 1923 г. «О порядке наложения взысканий за нарушение постановлений о косвенных налогах (акцизах)»¹⁵.

Для обеспечения безопасности дорожного движения и охраны общественного порядка принимается декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 1 декабря 1924 г. «О порядке наложения административных взысканий за нарушение обязательных постановлений, устанавливающих правила уличного движения и порядка в общественных местах»¹⁶.

Обращает на себя внимание и тот факт, что законодательство об административной ответственности (административных правонарушений) не было систематизировано, а это обстоятельство всегда затрудняет применение правовых норм. В этой связи не случайно, что в некоторых республиках СССР осуществлялась работа по принятию Административного кодекса, в котором были бы систематизированы в том числе и нормы об административной ответственности. Так, после тщательной и длительной нормотворческой работы был принят

Административный кодекс УССР (1927), а в РСФСР подготовлен проект Административного кодекса (Устава). Как писал В.М. Курицын, «разработка проекта Административного кодекса РСФСР началась в декабре 1922 г. и велась в течение ряда лет, но так и не была закончена»¹⁷.

Причиной того, что Административный кодекс в РСФСР так и не был принят, является то обстоятельство, что его разработчики определили чрезмерно широкий предмет его регулирования, а по ключевым вопросам его действия так и не достигли необходимого компромисса.

Как уже отмечалось, в Украинской ССР удалось принять Административный кодекс с достаточно широким предметом регулирования. Как заметил В.П. Михайленко, «Административный кодекс УССР регулировал достаточно сложные и разноплановые отношения, которые нередко по-разному решались в административной практике»¹⁸. Предметом регулирования Административного кодекса УССР была и административная ответственность, однако нужно понимать, что обозначенный объект правового регулирования в данном Кодексе был далеко не центральным. Учитывая специфику отношений, связанных с регулированием административной ответственности, в дальнейшем уже не ставилась задача принятия единого кодифицированного закона в форме «Административного кодекса», было принято решение идти по пути предметной кодификации норм административного права и создавать Кодекс об административных правонарушениях.

Практически с самого начала развитие законодательства об административных правонарушениях РСФСР пошло по пути децентрализованного формирования, учитывая интересы национальных автономно-территориальных образований. Данная тенденция сохранилась. Так, согласно Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ст. 72). В развитие Конституции РФ КоАП РФ закрепляет предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.3) и предметы ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.3.1).

Подчеркнем, что такое двухуровневое регулирование даже в условиях федеративного государства

¹³ См.: СУ РСФСР. 1922. № 48, ст. 603.

¹⁴ См.: СЗ СССР. 1928. № 5, ст. 42.

¹⁵ См.: СУ РСФСР. 1923. № 14, ст. 183.

¹⁶ См.: СУ РСФСР. 1924. № 89, ст. 909.

¹⁷ Курицын В.М. Из истории советского административного права // Сов. государство и право. 1981. № 10. С. 127.

¹⁸ Михайленко В.П. К истории создания первого советского Административного кодекса // Сов. государство и право. 1984. № 12. С. 108.

не нужно, поскольку это объективно порождает противоречия. Нередки случаи, когда в субъектах Российской Федерации устанавливаются составы административных правонарушений, диспозиции которых либо в полном объеме или частично воспроизводят то, что уже есть на федеральном уровне правового регулирования. Так, Закон Республики Крым от 25 июня 2015 г. «Об административных правонарушениях в Республики Крым»¹⁹ предусматривает ответственность за «приставание к гражданам в общественных местах, то есть нарушение общественного порядка, выразившееся в навязчивых действиях гражданина, осуществляемых в отношении других граждан против их воли, с целью купли-продажи, обмена или приобретения вещей иным способом, а также навязывания им иных услуг в общественных местах» (ст. 7.2 «Приставание к гражданам в общественных местах»). Подобное поведение — не что иное, как несколько детализированное «мелкое хулиганство», ответственность за которое предусмотрена в ст. 20.1 КоАП РФ. В Кодексе Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г.²⁰ также предусмотрена ответственность за приставание к гражданам с целью гадания, попрошайничества, выражающееся в действиях гражданина, осуществляемых в отношении других граждан против их воли (ст. 13.3).

Данные примеры подтверждают положение о том, что в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации имеет место дублирование федеральных предписаний, особенно это прослеживается при установлении административной ответственности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения безопасности дорожного движения. Борьба с данными административными правонарушениями осуществляется органами полиции. Как следует из Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции»²¹, «полиция в своей деятельности руководствуется законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции» (ст. 3). Однако полиция реализует законодательство об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации только при наличии соответствующего соглашения с субъектом Федерации. Так, КоАП определяет, что «протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской

Федерации, составляются должностными лицами полиции в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между МВД и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий» (ст. 28.3).

Вполне очевидно, что при коллизии статей КоАП РФ и статей законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях должны применяться федеральные нормы, которые предусматривают ответственность за соответствующее административное правонарушение.

Для исключения противоречий представляется целесообразным определить в Конституции РФ, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, за исключением законодательства об административных правонарушениях. По нашему мнению, законодательство об административных правонарушениях должно действовать только на федеральном уровне, учитывая при этом как общефедеральные, так и публичные интересы субъектов Российской Федерации.

Целесообразность такого подхода может быть обоснована и тем, что в субъектах Российской Федерации может быть разное понимание, какое деяние нужно признавать административным правонарушением, а также какими дополнительными объективными признаками оно должно обладать.

Еще несколько тезисов об истории развития законодательства об административных правонарушениях. Важным этапом в развитии правовой основы административной ответственности считается Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»²². Обозначенный документ можно считать отправной точкой в деле систематизации законодательства об административных правонарушениях, которая окончательно завершилась в 1980-е годы. Связано это было с принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях от 23 октября 1980 г. и принятием КоАП РСФСР от 20 июня 1984 г.

Развитию законодательства об административных правонарушениях, а также его кодификации предшествовали большая теоретическая и практическая работа, а также проведение научных исследований, посвященных институту административной ответственности в целом. Поэтому далее остановимся на доктринальном анализе понятия «административная ответственность». Но перед этим отметим важность подготовки Кодекса РФ об

¹⁹ См.: Ведомости Государственного совета Республики Крым. 2015. № 6 (ч. 2).

²⁰ См.: Ведомости Государственного собрания — курултая Президента и Правительства Республики Башкортостан. 2011. № 16, ст. 1151.

²¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 7, ст. 900.

²² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35, ст. 368.

административных правонарушений и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях. Данные нормативные правовые акты после их принятия кардинально изменят подход к институту административной ответственности с точки зрения его материального и процессуального обеспечения. Их принятие лежит по большей части в политической плоскости, поскольку это меняет подход к реализации административно-деликтной политики, потребует значительных материальных и кадровых ресурсов.

Возвращаясь к анализу такой категории, как «административная ответственность», следует отметить, что обозначенная дефиниция исследуется как через материальный аспект, посвященный административным взысканиям, или административным санкциям, так и через производство по делам об административных правонарушениях. Исходя из этого, обратим внимание на позиции относительно института административной ответственности. Это представляется необходимым для получения ответа на вопрос, что с функциональной и доктринальной точки зрения представляет собой такой феномен, как «административная ответственность».

Как представляется, определений административной ответственности достаточно много. Так, А.В. Мурашев писал, что «административная ответственность представляет собой отрицательную государственно-правовую оценку административного правонарушения и лица, его совершившего. Это проявляется путем наложения на виновного административного взыскания, влекущего для него обязанность претерпевать лишения, определенные органом, в пределах санкции нарушенной нормы, а также исполнение этой обязанности под воздействием государственного принуждения в целях воспитания граждан и предупреждения новых правонарушений»²³.

В данном определении акцент сделан на понимание административной ответственности через наказание. Такая позиция является в целом традиционной в деле понимания сущности рассматриваемого вида юридической ответственности и, более того, она имеет под собой и правовую основу. Как следует из КоАП, «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения» (ст. 3.1). Представленный автор указывает и на функциональность административной ответственности, говоря о том, что она направлена на воспитание граждан. К сожалению, КоАП РФ закрепляет положение только о том, что

²³ Мурашев А. В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. М., 1985. С. 7.

административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1).

По нашему мнению, административная ответственность не должна ограничиваться только вопросом предупреждения административных правонарушений. Должно учитываться и воспитание правонарушителя, формирование у него необходимого уровня правовой культуры. Следует согласиться с тем, что исполнение обязанности административной ответственности осуществляется под воздействием государственного принуждения (ст. 20.25 КоАП).

В духе своего времени определял административную ответственность А.И. Галаган: «Под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке уполномоченным субъектом административных взысканий к виновному в совершении административного правонарушения лицу, содержащее государственное и общественное осуждение, порицание его личности и противоправного деяния, выражающиеся в отрицательных для него последствиях, которые он должен исполнить, и преследующие цели его наказания, исправления и перевоспитания, а также охраны общественных отношений в сфере государственного управления»²⁴. На наш взгляд, следует согласиться с тем, что одной из задач административной ответственности является исправление правонарушителя.

Отметим также, что административная ответственность есть самый содержательный вид государственного принуждения, реализация которого влечет за собой ограничение прав того субъекта, к которому она применяется. С точки зрения законности важно, чтобы административная ответственность применялась при наличии соответствующих оснований. А поэтому не случайно, что в свое время М.С. Студеникина отметила, что «административная ответственность – это форма реагирования государства на правонарушение. Административная ответственность выражается, во-первых, в применении к нарушителю карательных административных санкций, во-вторых, обязанность виновного лица претерпевать за свое поведение неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией правовой нормы»²⁵.

²⁴ Галаган А. И. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1979. С. 41.

²⁵ Студеникина М. С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Сов. государство и право. 1968. № 10. С. 20.

И.В. Максимов, осуществляя анализ административных наказаний, пишет: «Административная ответственность — это возникающее в связи с совершением лицом административного правонарушения особое состояние ограничения прав и свобод, обусловленное административным преследованием и административным наказанием такого лица»²⁶. В свою очередь, А.Б. Агапов подчеркнул, что «административная ответственность обеспечивается посредством публичных санкций, административных наказаний и мер административного пресечения»²⁷.

Из этого можно сформулировать вывод о том, что конструктивная сложность и многофункциональность института административной ответственности обуславливает объективную необходимость должного процессуального и организационного обеспечения реализации данного вида юридической ответственности. Обозначенный выше подход говорит исключительно о принудительном аспекте административной ответственности, что еще раз подчеркивает органичное место данного вида юридической ответственности в системе административного принуждения.

Вопрос относительно административной ответственности рассматривается и с процессуальной точки зрения, что помогает отграничить «административную ответственность» от «административного наказания». Так, С.М. Скворцов указал, что «административная ответственность и административное наказание тесно взаимосвязаны, однако не идентичны»²⁸; «обозначенные категории преследуют разные цели. Так, ответственность как официальная отрицательная оценка деяния лица наступает, безусловно, неотвратимо, то взыскание относительно обусловлено определенными факторами, а именно личностью виновного, характером совершенного правонарушения». С данным подходом можно согласиться, поскольку на объем административного наказания влияет множество субъективных и объективных факторов, которые учитываются при назначении административного наказания. Кроме того, административная ответственность определяет процессуальную форму для назначения административного наказания, а также дает возможность привлеченному к ответственности лицу осуществить защиту своих прав. Так, К.С. Бельский писал, что «административную ответственность можно определить как специфическое положение правонарушителя, который,

наряду с претерпеванием административно-принудительных средств воздействия, реализует свои процессуальные права на дачу объяснения по существу нарушения, справедливую и объективную оценку компетентным органом совершенного деяния и корректное с правовой и моральной точек зрения признание к нему административного наказания»²⁹.

* * *

Таким образом, можно заключить, что административная ответственность является видом юридической ответственности, определяющей процессуальную форму для применения административного наказания с целью справедливого воздействия на правонарушителя, для исправления его противоправного поведения, воспитания его в духе соблюдения законности, а также предупреждения правонарушений как им самим, так и другими субъектами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агапов А. Б. Административная ответственность. М., 2013. С. 22.
2. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.
3. Бельский К. С. Полицейское право / под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 655.
4. Галаган А. И. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж, 1979. С. 41.
5. Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1923. С. 101.
6. Курицын В. М. Из истории советского административного права // Сов. государство и право. 1981. № 10. С. 127.
7. Лунев А. Е. Некоторые вопросы административного права в связи с его кодификацией // Сов. государство и право. 1960. № 12. С. 23.
8. Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 55.
9. Михайленко В. П. К истории создания первого советского Административного кодекса // Сов. государство и право. 1984. № 12. С. 108.
10. Мурашев А. В. Освобождение правонарушителей от административной ответственности органами внутренних дел. М., 1985. С. 7.
11. Россинский Б. В. О расширении компетенции административных судов // Судебная реформа в России. М., 2001. С. 194.

²⁶ Максимов И. В. Административные наказания. М., 2009. С. 55.

²⁷ Агапов А. Б. Административная ответственность. М., 2013. С. 22.

²⁸ Скворцов С. М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 15.

²⁹ Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12.

12. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 18.
13. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 15.
14. Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Сов. государство и право. 1968. № 10. С. 20.
15. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? М., 1990.
16. Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Сов. государство и право. 1961. № 6. С. 64.
6. Kuritsyn V.M. From the history of Soviet administrative law // Soviet State and Law. 1981. No. 10. P. 127 (in Russ.).
7. Lunev A.E. Some issues of administrative law in connection with its codification // Soviet State and Law. 1960. No. 12. P. 23 (in Russ.).
8. Maksimov I.V. Administrative punishments. M., 2009. P. 55 (in Russ.).
9. Mikhailenko V.P. On the history of the creation of the first Soviet Administrative Code // Soviet State and Law. 1984. No. 12. P. 108 (in Russ.).
10. Murashev A.V. Release of offenders from administrative responsibility by internal affairs bodies. M., 1985. P. 7 (in Russ.).
11. Rossinsky B.V. On expanding the competence of administrative courts // Judicial reform in Russia. M., 2001. P. 194 (in Russ.).
12. Serkov P.P. Administrative responsibility in Russian law: modern understanding and new approaches. M., 2012. P. 18 (in Russ.).
13. Skvortsov S.M. Principles of imposing administrative penalties and their implementation in the activity of internal affairs bodies. M., 1984. P. 15 (in Russ.).
14. Studenikina M.S. Correlation of administrative coercion and administrative responsibility // Soviet State and Law. 1968. No. 10. P. 20 (in Russ.).
15. Studenikina M.S. What is administrative responsibility? M., 1990 (in Russ.).
16. Shishov O.F. On the differentiation of crimes and administrative offenses in Soviet law // Soviet State and Law. 1961. No. 6. P. 64 (in Russ.).

REFERENCES

1. Agapov A.B. Administrative responsibility. M., 2013. P. 22 (in Russ.).
2. Belsky K.S. Administrative responsibility: genesis, main features, structure // State and Law. 1999. No. 12. P. 12 (in Russ.).
3. Belsky K.S. Police Law / ed. by A.V. Kurakin. M., 2004. P. 655 (in Russ.).
4. Galagan A.I. Administrative responsibility in the USSR (state and material-legal research). Voronezh, 1979. P. 41 (in Russ.).
5. Elistratov A.I. Essay of Administrative Law. M., 1923. P. 101 (in Russ.).

Сведения об авторах

АДМИРАЛОВА Ирина Александровна — доктор юридических наук, профессор кафедры Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; 142007 Московская область, г. Домодедово, мкрн. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3

КОСТЕННИКОВ Михаил Валерьевич — доктор юридических наук, профессор, заместитель начальника кафедры Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России; 142007 Московская область, г. Домодедово, мкрн. Авиационный, ул. Пихтовая, д. 3

КУРАКИН Алексей Валентинович — доктор юридических наук, профессор, профессор Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации; 109456 г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, д. 4, корп. 2

Authors' information

ADMIRALOVA Irina A. — Doctor of Law, Professor of the Department, All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 3 Pikhtovaya str., 142007 Moscow region, Domodedovo, microdistrict Aviatsionny, Russia

KOSTENNIKOV Mikhail V. — Doctor of Law, Professor, Deputy Head of the Department, All-Russian Institute for Advanced Training of Employees of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 3 Pikhtovaya str., 142007 Moscow region, Domodedovo, microdistrict Aviatsionny, Russia

KURAKIN Alexey V. — Doctor of Law, Professor of the Department of International and Public Law, Financial University under the Government of the Russian Federation; 4, bldg. 2, 4th Veshnyakovsky proezd, 109456 Moscow, Russia