

КУРАКИН АЛЕКСЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России¹,
Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации² (Москва, Россия)

kurakinaleksey@gmail.com

ХАРИТОНОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ

Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России

ancharitonov@mail.ru

Вопросы АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ¹

Аннотация. В статье рассматривается такой феномен, как «административное правонарушение», раскрываются его признаки, дается характеристика понятию общественной опасности, формулируются предложения по его нормативному закреплению. Авторы отмечают, что единственным основанием административной ответственности является именно административное правонарушение. Исходя из данных позиций, собственно, и рассматриваются заявленные в названии статьи категории.

Важность такой категории, как «административное наказание», предопределяется его функциональностью в деле противодействия совершению административных правонарушений. Раскрытие сущности административного наказания может дать возможность сбалансировать частные и публичные интересы в деле применения различных мер административной ответственности, а также избежать нарушений требований законности и прав граждан.

Ключевые слова: правонарушение, состав, ответственность, наказание, принуждение, взыскание, опасность, воздействие, вред, процессуальная форма

Для цитирования: Куракин А.В., Харитонов А.Н. Вопросы административного правонарушения, административной ответственности и административных наказаний // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 4(68). – С. 28-41; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-28-41

KURAKIN ALEKSEY V.

Advanced Training Institute of the MIA of Russia¹,
Financial University under the Government of the Russian Federation² (Moscow, Russia)

¹ Часть материалов, представленных в статье, были ранее опубликованы в работах авторов А.В. Куракина и

А.В. Харитонова: Куракин А.В. К вопросу о понятии административного правонарушения // Современное право. – 2023. – № 10. – С. 62; Куракин А.В., Харитонов А.Н., Елбаева Н.А. Вопросы административной ответственности и административных наказаний по российскому праву // Современное право. – 2023. – № 11. – С. 54.

KHARITONOV ALEXANDER N.

Advanced Training Institute of the MIA of Russia (Moscow region, Russia)

ISSUES OF ADMINISTRATIVE OFFENSE, ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AND ADMINISTRATIVE PENALTIES

Annotation. The article considers such a phenomenon as an «administrative offense», reveals its signs, characterizes such a sign as a public danger, and formulates proposals for its normative consolidation. The authors note that the only basis for administrative responsibility is precisely an administrative offense. Based on these positions, the categories stated in the title of the article are actually considered.

The importance of such a category as "administrative punishment" will be determined by its functionality in countering the commission of administrative offenses. Disclosure of the essence of administrative punishment may make it possible to balance private and public interests in the application of various measures of administrative responsibility, as well as to avoid violations of the requirements of legality and the rights of citizens.

Keywords: offense, composition, responsibility, punishment, coercion, recovery, danger, impact, harm, procedural form

For citation: Kurakin A.V., Kharitonov A.N. *Issues of administrative offense, administrative responsibility and administrative penalties // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia.* – 2023. – № 4(68). – P. 28-41; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4-28-41

Вопросы административных правонарушений. Вопрос относительно административного правонарушения не новый, однако меняющиеся политико-правовые реалии обуславливают необходимость обратить внимание на такую категорию, как «административное правонарушение». Как отмечал В.Е. Севрюгин, «...законодательное определение понятия административного правонарушения занимает в системе правоохранных понятий одно из важнейших мест, поскольку от его правильного истолкования зависит понимание всех последующих понятий, уяснение их содержания и смысла» [1, с. 10].

Обратим внимание, что сегодня КоАП РФ в своем содержании имеет по сути только одно определение, и оно касается «административного правонарушения». Такой подход явно недостаточен, поскольку правоприменительная практика, в частности связанная с реализацией административных наказаний, требует больше точных дефиниций, которые способствовали бы повышению ее качества, нормативные категории также исключали бы произвольное толкование статей КоАП при квалификации самых различных административных правонарушений.

Нужно отметить, что нормативного определения понятия административного правонарушения долгое время не существовало, и в правоприменительной практике приходилось опираться на доктринальную дефиницию. Впервые общее определение административного правонарушения было закреплено в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (ст. 7), а затем и КоАП РСФСР (1984). КоАП того времени определял, что «административным правонарушением (проступком) признается посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» (ст. 10).

Как можно видеть, в данном определении используется понятие «проступок», и оно является тождественным категории «административное правонарушение», в дальнейшем от такой конструкции отказались. Также обратим внимание, что в определении административного правонарушения того времени закреплены приоритетные объекты правовой охраны – государственный и общественный порядок, государственная собственность, а права и свободы гражданина находятся далеко не на первом месте. Данная конструкция в полной мере отвечала развитию правовой доктрины и действующему законодательству того времени. Более того, субъектом

совершения административного правонарушения были только граждане. Такая тенденция была определена ранее. Одним из первых документов по вопросу административной ответственности после событий октября 1917 г. являлся Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий», где говорилось, что «...административные взыскания налагаются на граждан за нарушение обязательных постановлений местной власти» (п. 1). В дальнейшем меры административной ответственности стали применяться и к хозяйствующим субъектам. Об этом может говорить, в частности, постановление ЦИК СССР № 48, СНК СССР № 1402 от 17 сентября 1932 г. «Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей».

Через некоторое время в указе Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» было определено «отменить наложение штрафов в административном порядке на учреждения, предприятия и организации» (п. 6). Таким образом, субъектом административного правонарушения стали только граждане, и такой порядок существовал до начала девяностых годов прошлого столетия. Изменившиеся политико-правовые реалии в девяностых годах, развитие рыночных отношений вызвали объективную необходимость закрепления в качестве субъектов совершения административных правонарушений юридических лиц частного права, в связи с этим потребовалась переосмысление доктрины, связанной с оценкой субъективной стороны административного правонарушения. Колесниченко Ю.Ю. по данному поводу отметил, что «...рассмотрение вины юридического лица с объективных позиций, с акцентом на противоправность, позволяет сделать вывод о том, что вина связана с выходом юридического лица за пределы предоставленных ему правовых возможностей. А поэтому вина юридического лица может быть определена только с объективных позиций, то есть с позиции государственного органа, налагающего административное наказание» [2, с. 17]. Существует и субъективный подход к оценке вины юридического лица с позиции определения вины его должностных лиц. Такой подход более понятен с точки зрения привлечения юридического лица к административной ответственности и наложения на него административных наказаний.

В настоящее время понятие административного правонарушения закреплено в КоАП РФ, где говорится, что «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или закон субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность» (ст. 2.1). Таким образом, одним из признаков административного правонарушения является такой признак, как противоправность. Противоправность означает нарушение правового предписания, можно сказать правового запрета, который установлен для обеспечения правопорядка. Правонарушение не может иметь место без такого признака, как противоправность. Как отметила М.С. Студеникина, «...государство, будучи заинтересованным в укреплении соответствующих порядков, запрещает с помощью правовых норм те деяния, которые для него опасны и вредны. Противоправность и есть не что иное, как нарушение одной из этих норм» [3, с. 8].

Относительно такого признака, как противоправность административного правонарушения, высказаны и иные точки зрения. Так, А.П. Шергин писал, что «...юридическим выражением общественной опасности административного правонарушения является его противоправность» [4, с. 10]. Обратим внимание, что в доктрине с самого начала появления такой категории, как «административное правонарушение», ведется дискуссия относительно того, обладает ли данное деяние таким признаком, как «общественная опасность». Мнения по данному вопросу разделились.

Так, О.Ф. Шишов в свое время писал, что «...административные правонарушения, являясь по своей природе общественно опасными деяниями, отличаются от преступлений меньшей степенью общественной опасности» [5, с. 64].

Серегин А.В. писал, что «...административный проступок, взятый в отдельности, причиняет общественным отношениям меньший вред, а лицо, его совершившее, не представляет для общества такой же опасности, как преступник» [6, с. 21]. Такой подход к характеристике административного правонарушения выглядит несколько архаично, однако можно видеть, что данное деяние наделяется таким качеством, как *вредность*. Административное правонарушения причиняют обществу, государству, а также отдельно взятому человеку вред. Степень такого вреда может быть самой различной, может иметь место вред значимый, существенный, незначительный (малозначительный). Исходя из степени причиненного вреда, можно дифференцировать административные правонарушения. Это также важно и для выбора меры ответственности за совершенное правонарушение. Имеющиеся сегодня положения КоАП дают основания для классификации административных правонарушений, однако необходимо все же дать перечень видов административных правонарушений. В текущей ситуации можно говорить о малозначительном административном правонарушении, такое правонарушение не имеет качества общественной опасности, оно также не причиняет вреда, скорее оно содержит потенциальную возможность для причинения незначительного вреда, в этой связи лицо, совершившее малозначительное правонарушение, может быть освобождено от административной ответственности (ст. 2.9 КоАП). По обозначенному вопросу А.Б. Панов отметил, что «...в малозначительном административном правонарушении формально содержатся признаки состава правонарушения, но с учетом его характера и роли правонарушителя, а также его последствий данное правонарушение не имеет существенности в нарушении охраняемых общественных отношений» [7, с. 15].

Административные правонарушения могут быть классифицированы по самым различным критериям: по объекту посягательства, по субъекту совершения деяния, по наступившим последствиям, по времени длительности, по периодичности совершения и др. Но ключевой критерий, как нам представляется, это дифференциация административных правонарушений по степени их общественной опасности или вредоносности. В текущий момент КоАП дает основание для выделения грубого административного правонарушения, так предусмотрена ответственность за «осуществление деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах с *грубым* нарушением условий, предусмотренных лицензией» (ст. 14.1.1). КоАП иногда употребляет термин «значительное нарушение». Так, установлена ответственность за нарушение требований к бюджетному (бухгалтерскому) учету, повлекшее представление бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности, содержащей *значительное* искажение показателей бюджетной или бухгалтерской (финансовой) отчетности (ст. 15.15.6). Все эти примеры говорят нам о том, что в КоАП имеется дифференциация административных правонарушений в зависимости от их опасности или существенности. По данному вопросу А.А. Беженцев верно отметил, что «...в зависимости от степени общественной опасности можно говорить о трехзвенной системе административных правонарушений. Административные правонарушения повышенной степени общественной опасности; административные проступки незначительной общественной опасности; наименее социально опасные административные правонарушения, которые при первом своем совершении не являются административными правонарушениями, но приобретают такой статус при неоднократном совершении» [8, с. 105].

Далее приведем несколько позиций, которые имеют место относительно обозначенной проблемы. Васильев Э.А., осуществив анализ различных точек зрения по вопросу признаков административного правонарушения, заключил, что «...такой признак, как общественная опасность, не присущ административным правонарушениям» [9, с. 84]. Надо сказать, что данная позиция не бесспорна. Об этом свидетельствуют как приведенные примеры из действующего КоАП, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые применяются на стадии возбуждения административного дела, так и сами административные

наказания. Меры принуждения достаточно серьезны, чтобы применяться за административные правонарушения, которые не несут в себе общественной опасности.

Агапов А.Б. достаточно четко обозначил свою позицию. Так, данный автор пишет, что «...общественная опасность – основной атрибут административного правонарушения, отграничивающий проступок от преступления» [10, с. 147].

Компромиссным видится суждение В.Р. Кисина. Обозначенный автор отметил, что «...если бы административные правонарушения не влекли вредных последствий, не представляли бы опасности для общества, государству не требовалось бы устанавливать юридическую ответственность за их совершение, а также создавать аппарат для борьбы с ними. Следует признать, что общественная опасность отдельных проступков не столь очевидна, как преступлений, но взятые в своей массе безобидные проступки дезорганизуют общественные отношения, в сохранении которых заинтересовано общество и государство» [11, с. 6].

Спор о том, обладает ли административное правонарушение таким признаком (качеством), как общественная опасность, продолжается, основанием для этого является нормативное предписание данной категории, в то же время обращает на себя внимание тот факт, что каждое пятое административное наказание – это административный арест сроком до 30 суток. Но разве может быть, чтобы такое строгое административное наказание, связанное с ограничением личной свободы и целого ряда иных прав, применялось к лицу за правонарушение, которое не представляет общественной опасности. Строгость иных административных наказаний также говорит нам о том, что административное правонарушение в целом обладает качеством общественной опасности.

Конечно, в огромном количестве административных правонарушений есть и «безобидные» правонарушения (деяния), на которые государство реагирует лишь исходя из формальных обстоятельств. Севрюгин В.Е. верно отметил, что «...независимо от наличия или отсутствия в официальном тексте понятия административного правонарушения прямого указания на общественную опасность, вредность как материального признака деяния, в реальной действительности нет таких правонарушений, которые бы не причиняли вреда охраняемым правом общественным отношениям» [12, с. 23].

Еще одним важным признаком административного правонарушения является виновность. Вина является как признаком административного правонарушения, так и обязательным элементом его состава. Как писал в свое время В.Я. Петелин, «...вина характеризует психическую обусловленность (в форме умысла или неосторожности) противоправного поведения и наступившие вредные последствия» [13, с. 77].

Относительно такого признака административного правонарушения, как «виновность», достаточно содержательно написал В.Р. Кисин. Так, обозначенный автор указал, что «...вина выражает психическое отношение лица к содеянному проступку и его последствиям. Для признания деяния (действия или бездействия) правонарушением надо установить, что оно явилось проявлением воли разума, т.е. продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние, совершенное помимо воли человека, т.е. лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет» [14, с. 7].

Состояние без виновности не может иметь место, когда оно вызвано психическим заболеванием человека, данное заболевание подавляет волю, а также искажает восприятие объективной реальности соответствующим лицом. При этом умышленное введение человеком себя в состояние невменяемости вследствие употребления алкоголя или наркотических средств вины не исключает, а может только усиливать ответственность за совершенное деяние.

Административное правонарушение – деяние противоправное, нарушающее предписание норм права, за что предусмотрено наказание (ответственность). Отсутствие наказания за противоправное деяние не дает оснований его рассматривать как правонарушение. Тем самым именно наказание придает юридический смысл всем

иным признакам административного правонарушения. Административные наказания достаточно разнообразны, связано это как с дифференцированным подходом в назначении наказания, так и с разнообразием административных правонарушений. Административное наказание и административное правонарушение между собой являются логически взаимосвязанными категориями. Административное наказание применяется только за совершенное административное правонарушение. Таким образом, без наказуемости не может иметь практического и социального смысла такой признак административного правонарушения, как противоправность. Нужно также отметить, что степень общественной опасности административного правонарушения может зависеть от объективных и субъективных обстоятельств. Так, административное правонарушение, совершенное должностным лицом, может иметь более высокую общественную опасность, а способ и время совершения административного правонарушения могут повышать его социальную «вредность».

Вопросы отграничения административных правонарушений от иных правонарушений (проступков) привлекают внимание. Некоторые административные правонарушения очень похожи по своим объективным признакам на преступления, дисциплинарные проступки. Обусловлено это, в частности, одним и тем же объектом противоправного посягательства. Проблема разграничения административных правонарушений и преступлений некоторое время назад была весьма актуальной, причем этот вопрос исследовался представителями науки как административного, так и уголовного права. Так, этому вопросу были посвящены исследования А.М. Медведева [15, с. 92], В.В. Лукьянова [16, с. 83] и др.

Общий вывод данных исследований состоит в том, что, так или иначе, административные правонарушения не представляют большой общественной опасности, тем самым отличаются от преступлений способом совершения, а также наступившими материальными последствиями. Так, КоАП предусматривает ответственность за «...умышленное уничтожение или повреждение чужого имущества, если эти действия не повлекли причинение значительного ущерба» (ст. 7.17). Как закреплено в УК, «значительный ущерб определяется с учетом имущественного положения потерпевшего, но не может составлять менее *пяти* тысяч рублей» (ст. 158). Как определено в КоАП, физическим вредом является «...нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль потерпевшему, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния ст. 115 УК» (ст. 6.1.1). Таким образом, грань между некоторыми административными правонарушениями и преступлениями очень тонкая. В КоАП есть административные правонарушения, за повторное совершение которых предусматривается уголовная ответственность. В частности, КоАП предусматривает ответственность за продажу несовершеннолетнему алкогольной продукции (ст. 14.16), УК, в свою очередь, предусматривает уголовную ответственность за продажу несовершеннолетним алкогольной продукции, если это деяние совершено неоднократно (ст. 151.1). То есть, то же самое противоправное деяние, но совершенное повторно в течение года, уже не административное правонарушение, а преступление. Административное правонарушение может быть связано с дисциплинарными проступками, однако неверна тенденция замены дисциплинарной ответственности административным наказанием.

Далее несколько слов скажем о *составе* административного правонарушения. Состав административного правонарушения – это его конструкция, которая представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, отсутствие одного из элементов не позволяет говорить о том, что имеет место состав административного правонарушения. В содержании состава имеются элементы как объективного, так и субъективного характера. Как уже было сказано, административное правонарушение причиняет вред общественным отношениям, которые охраняются нормами права, данные отношения есть объект соответствующего деяния. Объект может быть общий, специальный, индивидуальный, основной, дополнительный и факультативный. «Ядром» состава административного правонарушения является его объективная сторона, это внешнее проявление правонарушения. Иногда имеет место подробное

описание в тексте закона, в чем должно состоять противоправное деяние, которое запрещено и за которое предусматривается ответственность. Например, мелкое хищение может быть совершено только путем кражи, мошенничества, присвоения и растраты. КоАП определяет, что стоимость похищенного имущества не должна превышать одну тысячу рублей (ст. 7.27). Нужно учитывать, что при мелком хищении должны отсутствовать признаки преступления, только в этом случае данное деяние будет образовывать состав административного правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения имеет как обязательные, так и факультативные признаки, к последним признакам относятся: время, место, способ совершения деяния, наступившие последствия, причинно-следственная связь между деянием и наступившими в результате его совершения последствиями. Таким образом, состав административного правонарушения может быть материальный и формальный.

Субъектом административного правонарушения могут быть физические, должностные и юридические лица, которые отвечают требованиям субъекта данного деяния. Иногда в доктрине выделяется специальный субъект административного правонарушения. Как отметил М.Н. Бирюков, «...специальный субъект административного правонарушения участвует в исполнительно-распорядительных отношениях в качестве лица, которое наделено властными полномочиями» [17, с. 12]. Понятие «специальный субъект административного правонарушения» толкуется достаточно широко, к данным субъектам относятся не только должностные лица, но и лица, имеющие иные юридически значимые признаки. Так, С.В. Матвеев писал, что «...признаки специальных субъектов разнообразны и характеризуют различные их стороны: служебные обязанности, вид деятельности, прошлое противоправное поведение, а также физическое состояние» [18, с. 79].

Субъективная сторона административного правонарушения касается «внутренней» составляющей данного деяния. Как отметил В.Р. Кисин, «...субъективная сторона правонарушения характеризует внутреннее психическое отношение лица к совершенному правонарушению и его последствиям» [19, с. 27]. В структуре элементов субъективной стороны ключевым элементом является вина. Уже было отмечено, что вина – это признак административного правонарушения, но также и элемент его субъективной стороны. Как писал А.И. Ахмедов, «...вина как элемент состава административного правонарушения представляет собой проявление воли и разума действующего (бездействующего) вменяемого лица, его психическое отношение к совершенному деянию» [20, с. 10].

В этой связи неслучайно, что субъектом административного правонарушения может быть только вменяемое лицо. Как определяется в КоАП, «...не подлежит административной ответственности лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости. То есть это лицо не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики» (ст. 2.8 КоАП).

Субъективная сторона административного правонарушения имеет не только обязательный элемент, каковым является «вина», но и факультативные элементы, к которым относятся цель и мотив совершения соответствующего деяния. Цель – это результат, который желает достичь соответствующий правонарушитель, а мотив – побуждение к совершению определенных противоправных действий. Мотив в совершении административных правонарушений может быть самым различным. Административные правонарушения совершаются из корыстных побуждений, хулиганских побуждений и др.

В завершение нужно отметить, что *административные правонарушения* – это деяния различной степени общественной опасности, нарушающие нормативно установленные предписания, совершенные субъектом, понимающим смысл и значение своего поведения, и за которые законом предусмотрена ответственность.

Вопросы административных наказаний и административной ответственности. Вопрос об административных наказаниях это по сути вопрос об административном принуждении, а точнее сказать вопрос административной ответственности. Однако проблема административной ответственности и административных наказаний является достаточно широкой, интегрирующей различные составляющие принуждения, а также затрагивающей социальные и экономические проблемы. В этой связи есть все основания рассмотреть вопрос, касающийся административных наказаний, которые выражают сущность административной ответственности, а точнее – говорят о ее принудительном потенциале. Как определено в КоАП РФ, «...административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения» (ст. 3.1). На такое понимание административного наказания было обращено внимание еще в середине восьмидесятых годов прошлого столетия. Так, Б.М. Лазарев писал, что административные наказания являются мерами административной ответственности [21, с. 34]. Данная позиция имела определяющий характер в доктрине административного права, эта тенденция прослеживается в весьма содержательных работах. Так, И.А. Галаган в свое время отмечал, что «...под административной ответственностью следует понимать применение в установленном порядке административных наказаний» [22, с. 41]. Кононов П.И. административные наказания принципиально называет мерами административной ответственности, в связи с чем пишет, что меры административной ответственности – это предусмотренные нормами права административно-правовые санкции [23, с. 84].

Позиция обозначенных авторов понятна, действительно процессуальная форма административной ответственности дает возможность применить соответствующее административное наказание, однако надо учитывать и тот факт, что привлечение к административной ответственности еще не говорит о том, что привлеченному к ответственности лицу будет назначено административное наказание. Сейчас КоАП, как впрочем и ранее, предусматривает основания освобождения от административной ответственности (ст. 24.5). Основания освобождения от административной ответственности могут быть материальными и процессуальными. Так, А.В. Мурашев писал, что «...материальными основаниями освобождения от административной ответственности служат обстоятельства, которые характеризуют личность виновного и его проступок, и данные обстоятельства дают возможность сделать вывод о возможности достижения воспитательной и предупредительной целей административного наказания без его наложения и, соответственно, исполнения. Процессуальным основанием освобождения от административной ответственности является акт органа или должностного лица о применении к правонарушителю нормы об освобождении от административной ответственности» [24, с. 14].

К числу оснований освобождения от административной ответственности относятся: отсутствие события административного правонарушения; отсутствие состава административного правонарушения; смерть физического лица, привлеченного к административной ответственности; истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; действия лица в состоянии крайней необходимости; признание утратившим силу закона (или его положения), который устанавливает административную ответственность за содеянное и др. Таким образом, очевидно, что лицо, привлеченное к административной ответственности, не всегда будет повергнуто административному наказанию. В самом факте привлечения к административной ответственности имеет место элемент принуждения, в частности связанный с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но наказание в дальнейшем может и не применяться, поскольку вина привлеченного к административной ответственности лица не будет доказана. Или будут иметь место иные обстоятельства неприменения административного наказания, которые были перечислены ранее (ст. 24.5 КоАП).

Нужно отметить, что КоАП в отличие от уголовного и уголовно-процессуального законодательства ничего не говорит о таком вопросе, как освобождение от ответственности по реабилитирующим и нереабилитирующим обстоятельствам. В этой связи было бы верно дифференцировать основания освобождения от административной ответственности по обозначенным видам.

Административное наказание по своей правовой природе и функциональности является административным принуждением, и сам факт привлечения к административной ответственности тоже является составной частью соответствующего принуждения, однако привлечение к ответственности нельзя отнести к наказанию. Как первое, так и второе принуждение ограничивает права лица, в отношении которого они применяются, и эти ограничения имеют различный характер.

Таким образом, еще раз подчеркнем, что такие категории, как «административное наказание» и «административная ответственность», между собой логически связаны, однако они не тождественны. Хотя О.Э. Лейст в свое время писал, что «...ответственность нередко определяется как применение и реализация санкций» [25, с. 31]. Несмотря на данный тезис, автор все же в дальнейшем в полной мере с ним не соглашается.

Старилов Ю.Н. отмечал, что «...под административной ответственностью понимается применение не всех, а только части мер административного принуждения, а именно административных взысканий и административно-восстановительных мер, которые влекут для виновных обременительные последствия морального, имущественного и личного характера» [26, с. 26].

Административно-восстановительные меры в административном праве феномен достаточно спорный. Вероятно, данные меры связаны с восстановлением социальной справедливости ввиду того, что виновный в совершении административного правонарушения несет должную ответственность. Тезис Д.Н. Бахраха о том, что «...восстановительные меры в административном праве применяются с целью возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей» [27, с. 8] уже не отвечает требованиям административного законодательства. Восстановительные меры имущественного характера действуют при реализации гражданско-правовой ответственности.

По вопросу о соотношении «административного наказания» и «административной ответственности» высказан ряд точек зрения. Так, К.С. Бельский писал, что «...административная ответственность – это категория процессуальная, она является формой реагирования государства на правонарушение, и соответствующая форма в дальнейшем дает возможность применить к виновному лицу административное наказание» [28, с. 12].

Наиболее четко на соотношение административного наказания и административной ответственности высказался С.М. Скворцов. Данный автор в свое время отметил, что «...административная ответственность и административное наказание взаимосвязаны, однако данные категории не идентичны. Их сходство заключается в том, что единственным основанием их возникновения является противоправное поведение. Они непосредственно связаны с осуществлением принудительного воздействия, а следовательно, с неблагоприятными последствиями для правонарушителя. Кроме того, освобождение от ответственности одновременно освобождает и от наказания, неприменение наказания не связано с освобождением от ответственности» [29, с. 15].

Также автор говорит о различиях административной ответственности и административного наказания. В частности, «они преследуют разные цели; кроме того, если ответственность (официальная отрицательная оценка деяния лица) наступает безусловно, то наказание относительно, обусловлено определенными факторами (в частности, личностью виновного, характером совершенного правонарушения)».

Осуществляя соотношение обозначенных категорий, нужно отметить тот факт, что административное наказание – это следствие привлечения к административной ответственности, и без такого привлечения назначить наказание не представляется возможным. Привлечение к административной ответственности – это целый комплекс

процессуальных действий, в содержании которых имеет место принудительный аспект, необходимый для пресечения административного правонарушения, сбора доказательств по соответствующему делу и др. Административное наказание – элемент административной ответственности, который в конечном итоге выражает ее ограничительный потенциал. Нужно отметить, что цели административной ответственности и административного наказания могут иметь как общий, так и частный (специальный) характер. Так, задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина (ст. 1.2 КоАП РФ). Данная задача (цель) имеет место как в рамках административной ответственности, так и административного наказания. При этом нормативно определена и специальная цель административного наказания. Как закреплено в КоАП, цель административного наказания – «предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами» (ст. 3.1). Специальной цели административной ответственности КоАП не устанавливает, однако его анализ дает возможность сделать вывод о том, что целью данного вида юридической ответственности является установление процессуальной формы для реализации административного наказания, а также учета при этом как частных, так и публичных интересов. Как отмечала Н.Г. Салищева, «...при анализе института административной ответственности нужно использовать концепцию сочетания публичных интересов как совокупности интересов государства и гражданского общества и индивидуальных интересов личности и частных интересов отдельных организаций» [30, с. 83].

Имеет место позиция, в которой усматривается переплетение таких категорий, как «ответственность» и «наказание». Так, В.Д. Ардашкин писал, что «...задачей ответственности является осуждение виновного субъекта и причинение ему ограничений, страданий пропорционально вредности конкретного правонарушения. Через это карательное воздействие реализуются и другие задачи юридической ответственности, а именно: исправление и перевоспитание нарушителя, предупреждение правонарушений и их искоренение» [31, с. 11].

Надо отметить, что наказание вообще и административное наказание в частности не должно приносить физических страданий тому лицу, к которому оно применено. Конечно, привлеченное к ответственности лицо испытывает нравственные страдания, переживает за случившееся, каким-то образом корит себя, сожалеет о своем поведении. В этом смысле можно говорить о страданиях, но это достаточно субъективно. В целом нужно учитывать, что «административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства или причинение человеку физических страданий» (ст. 3.2 КоАП).

Говоря о сущности административного наказания, нужно отметить, что реализация административного наказания учитывает частные интересы. Например, «при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение» (ст. 4.1); по ходатайству лица, привлеченного к административной ответственности, его дело может быть рассмотрено по месту его жительства (ст. 4.5). В частности, это необходимо лицу для лучшей правовой защиты своих прав в производстве по делу об административном правонарушении. Как следует из КоАП, «исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту. Это возможно в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье) (ст. 32.8).

Также КоАП предусматривает отсрочку и рассрочку исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.5). Все эти и ряд иных положений говорят о том, что в деле реализации административной ответственности и в

дальнейшем, возможно, наказаний учитываются частные интересы лица, которое привлечено к данной ответственности.

Несколько слов скажем сущности административных наказаний, в которых сосредоточен основной потенциал административного принуждения. Сущность административных наказаний исследована содержательно, обратим внимание на ряд точек зрения. Предписания относительно наказаний закрепляются в санкции правовой нормы, в этой связи проблема реализации наказаний исследуется через анализ правовых санкций. Вопросам раскрытия сущности санкций посвящены работы: О.Э. Лейста [32], И.И. Веремеенко [33], Л.Л. Попова [34]. Некоторые вопросы административно-правовых санкций затрагиваются в исследовании О.С. Рогачевой [35].

Не погружаясь в глубокий анализ такой категории, как «санкция», приведем несколько определений. Так, И.И. Веремеенко писал, что «административно-правовые санкции осуществляют охрану правопорядка с помощью как кары, так и восстановления и принудительного исполнения правовой обязанности, обеспечивающей реальное исполнение. Соответственно, данные санкции могут носить карательный, восстановительный и пресекающий характер» [33, с. 35]. Нужно отметить, что автор, прежде всего, делает акцент на наказательном характере санкции, и это верно, поскольку санкция для этого и устанавливается. Однако нужно подчеркнуть, что административное наказание (санкция) выполняет также функции: исправления нарушителя, предупреждения правонарушений, защиты общества, государства и граждан от административных правонарушений.

Как отмечал А.П. Корнев, «...санкция правовой нормы есть установление последствий нарушения этой нормы. Она содержит указание на меры административного воздействия, применяемые к нарушителю правил, сформулированных в норме» [36, с. 30].

Базылев Б.Т. писал, что «...юридические санкции относятся к категории правоохранительных средств. Сами эти средства достаточно разнообразны, поскольку разнообразны нарушения, за которые они применяются» [37, с. 32].

Студеникина М.С. также раскрывает сущность административной ответственности через ее санкции. Так, обозначенный автор в свое время писал, что «...административная ответственность – это форма реагирования государства на правонарушение, выражающаяся в применении к нарушителю карательных административных санкций и состоящая в обязанности виновного лица претерпевать за свое поведение неблагоприятные последствия, предусмотренные санкцией правовой нормы» [38, с. 20].

В целом можно видеть похожие подходы к вопросу определения функциональности такой дефиниции, как «правовая санкция». В санкции содержится наказание за совершенное правонарушение, и вне санкции наказание существовать не может. Вопрос о санкциях является по сути вопросом о наказаниях и ответственности. В этой связи рассмотрим, как понимается в доктрине такая категория, как «административное наказание». До 2002 года использовался термин «административное взыскание». Как нам представляется, данные категории тождественны применительно к сегодняшним реалиям, хотя по данному вопросу имеются различные суждения. Так, А.П. Корнев писал, что «...под административными взысканиями понимается наказание, применяемое в установленном порядке уполномоченным субъектом к виновному лицу. И данное наказание может состоять в моральном или материальном воздействии на правонарушителя, либо во временном лишении его специального права» [39, с. 233].

Проблема административных наказаний (взысканий) исследовалась как в контексте раскрытия сущности административной ответственности и принуждения в целом, так и самостоятельно. В определенные периоды развития доктрины все административное принуждение сводилось к административным наказаниям. Так, С.С. Студеникин, говоря об административном принуждении, в его структуре выделил административные наказания и меры социальной защиты. К мерам социальной защиты были отнесены: принудительное лечение, реквизиция, принудительное освидетельствование, задержание личности и задержание имущества. Как было уже указано, в основном все

административное принуждение было сведено к административным наказаниям [40, с. 172]. В одном из ранних учебников «Советское административное право» [41, с. 182] коллективом авторов указывалось, что «административное взыскание применяется, если действия нарушителя не носят уголовно-правового характера». Таким образом, авторы дифференцировали ответственность и основания ее применения.

Говоря о такой категории, как «административное наказание», необходимо отметить, что, с одной стороны, на его сущность оказывает влияние в целом институт административного принуждения, с другой стороны – именно административные наказания оказывают влияние на развитие административного принуждения. Обусловлено это тем, что практически все меры административного принуждения подчинены реализации института административной ответственности. Как верно отметил П.И. Кононов, «...именно меры административной ответственности применяются к лицу, виновному в совершении административного правонарушения, и в них выражается окончательная правовая оценка противоправного поведения лица со стороны государства» [42, с. 84].

Нужно подчеркнуть, что иные меры административного воздействия, в частности меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяются к лицу, вина которого в совершении административного правонарушения еще не доказана, эти меры применяются с целью пресечения правонарушения или сбора доказательств по соответствующему делу. Меры административно-процессуального воздействия применяются также при наличии оснований, к лицу, «подозреваемому» в совершении административного правонарушения.

Исходя из этого посыла, рассмотрим, как понимается термин «административное наказание» и каковы его функции по российскому праву. Так, А.П. Шергин в свое время отметил, что «...административное взыскание – это картельная санкция, являющаяся реакцией государства на нарушение установленного правопорядка» [43, с. 18].

Бахрах Д.Н. писал, что «...административные взыскания являются карательными «штрафными» санкциями, как правило, они состоят в лишении или ограничении права, благ. За совершенный проступок правонарушитель лишается субъективного права, либо на него возлагаются специальные «штрафные» обязанности» [44, с. 39].

Надо отметить, что согласно КоАП РФ, в связи с применением административного наказания на соответствующее лицо могут быть возложены не только «штрафные» обязанности, но и обязанности иного характера, в частности организационного.

Агапов А.Б. констатирует, что «...административное наказание представляет собой юридически формализованный метод применения административной ответственности и заключается в установлении правовых ограничений, обусловленных виновным совершением проступка. Посредством административного наказания устанавливаются обременения имущественных и личных неимущественных прав нарушителя соразмерно общественной опасности деяния» [45, с. 227].

В целом достаточно содержательный подход, однако нужно отметить, что административное наказание является категорией «вторичной», подчиненной административной ответственности. Как уже указывалось, изначально ставится вопрос об административной ответственности, а затем уже идет речь о применении административного наказания.

Ахмедов А.И. пишет, что «...административное взыскание – эта мера административного принуждения, применением которой реализуется ответственность, состоящая в психическом или физическом воздействии на лицо, совершившее административное правонарушение, в целях воспитания правонарушителя в духе соблюдения законов, уважения к правилам общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений» [46, с. 11].

В данном определении указывается на функции (цель) применения административного взыскания (наказания). Следует признать, что цель или функция административного наказания – это не только предупреждение правонарушений, но и в какой-то мере исправление и воспитание правонарушителя. Как верно отметил Р.А. Брунер, «...административное наказание, выражая отрицательную оценку государством

совершенного правонарушения, является принудительной мерой, одновременно содержащей и воспитательную цель» [47, с. 19].

О целях назначения административного наказания в доктрине есть некоторые суждения. Так, А.К. Мустафин писал о таких целях административного наказания, как воспитание, а также предупреждение совершения административных правонарушений [48, с. 13].

Максимов И.В. рассматривает административное наказание как исключительный вид административного принуждения, характеризующийся высокой степенью карательного воздействия на правонарушителя, и в нем имеется заключительный этап административного преследования [49, 10].

С учетом достаточно обширной практики привлечения к административной ответственности, а также применения административного наказания говорить об исключительности данной меры правового воздействия не приходится. Применением административного наказания административное преследование не заканчивается, сам факт вынесения постановления об административном наказании еще не говорит, что данное наказание начинает действовать и соответствующий правонарушитель его прочувствовал и попал под действие ограничений назначенного наказания. Принуждение необходимо и при исполнении примененного административного наказания, поскольку далеко не все постановления о применении меры административной ответственности исполняются обязанным лицом добровольно. Только исполненное административное наказание может достичь как юридических, так и социальных целей. В этой связи М.Я. Саввин верно в свое время отметил, что «...предупреждение административных правонарушений обеспечивается угрозой применения административных наказаний, а также их реальным исполнением» [50, с. 26].

Административное наказание является мерой административного принуждения, которое точно определено законом (ст. 3.2 КоАП РФ). В данной мере принуждения сконцентрирован основной потенциал административного принуждения, который реализуется в процессуальной форме. Применению административных наказаний предшествует принудительный процесс, связанный с привлечением лица к административной ответственности, кроме того, в некоторых случаях осуществляется применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Административное наказание ограничивает различные права того лица, к которому оно применено, в этом заключается сущность данного наказания вообще и административного наказания в частности. Исходя из изложенного, следует заключить, что *административное наказание* – это мера административного принуждения, которая реализуется через процессуальную форму административной ответственности в отношении лица, вина которого в совершении административного правонарушения доказана с целью легитимного ограничения его прав, защиты публичных и частных интересов, предупреждения правонарушений, а также исправления поведения соответствующего правонарушителя.

1. Севрюгин В.Е. Административный проступок. Понятие, признаки, ответственность. – М., 1989.

2. Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.

3. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990.

4. Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974.

5. Шишов О.Ф. О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Советское государство и право. 1961. № 6.

6. Серегин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974.

7. Панов А.Б. О малозначительности административных правонарушений // Государство и право. 2014. № 3.

8. Беженцев А.А. Преобладание признака вредоносности или общественной опасности в административном правонарушении: онтологический и гносеологический подходы // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 1.
9. Васильев Э.А. Общественная опасность – основной критерий отграничения административных правонарушений от преступлений // Государство и право. 2007. № 4.
10. Агапов А.Б. Административная ответственность. – М., 2013.
11. Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. – М., 1991.
12. Севрюгин В.Е. Указ. раб.
13. Петелин В.Я. Вина как обстоятельство, подлежащее доказыванию по делу // Советское государство и право. 1981. № 11.
14. Кисин В.Р. Указ. раб.
15. Медведев А.М. Разграничение преступлений и административных проступков // Советское государство и право. 1990. № 6.
16. Лукьянов В.В. Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем различие? // Государство и право. 1996. № 3.
17. Бирюков М.Н. Административная ответственность специальных субъектов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991.
18. Матвеев С.В. Индивидуальные субъекты административной ответственности // Правоведение. 1988. № 1.
19. Кисин В.Р. Указ. раб.
20. Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел. – Ташкент, 1988.
21. Лазарев Б.М. Административная ответственность. – М., 1985.
22. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. – Воронеж, 1970.
23. Кононов П.И. Административное право. – Киров, 2002.
24. Мурашев А.В. Освобождение от административной ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1982.
25. Лейст О.Э. Основные виды юридической ответственности за правонарушение // Правоведение. 1977. № 3.
26. Стариков Ю.Н. Административное принуждение и административная ответственность. – М., 1998.
27. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – М., 1999.
28. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12.
29. Скворцов С.М. Принципы наложения административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел. – М., 1984.
30. Публичный интерес в административном праве / под ред. С.В. Запольского, Н.Г. Салищевой, В.В. Альхименко. – М., 2015.
31. Ардашкин В.Д. К теории правоохранительного механизма // Правоведение. 1988. № 1.
32. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. – М., 1981.
33. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975.
34. Попов Л.Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1977.
35. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Воронеж, 2012.
36. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978.
37. Базылев Б.Т. Сущность санкций в советском праве // Правоведение. 1976. № 5.
38. Студеникина М.С. Соотношение административного принуждения и административной ответственности // Советское государство и право. 1968. № 10.
39. Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. – М., 2000.
40. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1950.

41. Студеникин С.С., Власов В.А. Евтихийев И.И. Советское административное право. – М., 1950.
42. Кононов П.И. Административное право. – Киров, 2002.
43. Шергин А.П. Административные взыскания и их применение органами внутренних дел. – М., 1974.
44. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – М., 1999.
45. Агапов А.Б. Административная ответственность. – М., 2013.
46. Ахмедов А.И. Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.
47. Брунер Р.А. Административное приостановление деятельности. – М., 2014.
48. Мустафин А.К. Цели административных взысканий и их реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1990.
49. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер принуждения (концептуальные проблемы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2004.
50. Саввин М.Я. Цели административных взысканий и средства их достижения // Проблемы теории и практики административной ответственности. – М., 1983.

Информация об авторах:

About the authors:

А.В. Куракин, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка¹, профессор², доктор юридических наук, профессор

А.Н. Харитонов, профессор кафедры подготовки сотрудников полиции в сфере транспортной безопасности центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка, доктор юридических наук, профессор

A.V. Kurakin, professor of chair of migration service staff training of the police training center for public order protection¹, Professor², doctor of law, professor

A.N. Kharitonov, professor of police training Department in the field of transport security, doctor of law, professor

Статья поступила в редакцию 07.09.2023