

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ НАКАЗАНИЯ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: АДМИНИСТРАТИВНО – ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Байбиковой Юлии Александровны

Научный руководитель:
Доцент кафедры
административного права и
процесса,
кандидат юридических наук,
доцент
Мамин А.С.

Рецензент:
преподаватель кафедры
административно-правовых
дисциплин
БелЮИ МВД России
к.ю.н., старший лейтенант
полиции
Москаленко
Станислав Александрович

БЕЛГОРОД 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ	14
1.1. Историко-правовой анализ развития административных наказаний в России.....	14
1.2. Генезис понятия административного наказания.....	27
1.3. Принципы назначения административного наказания.....	56
ГЛАВА 2. СИСТЕМА, ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ	64
2.1. Система административных наказаний и их классификация	64
2.2. Цели административного наказания.....	84
2.3. Проблемы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области административного законодательства закрепляющих возможность применения административных наказаний.....	97
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	106
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	109

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования, состоит в том, что в современный период развития государства и гражданского общества, возникла необходимость минимизировать уровень административных правонарушений и иных разновидностей отклоняющегося от установленных нормами права противоправных деяний.

В этой связи обеспечение общественного порядка и общественной безопасности традиционно являются приоритетными направлениями правоохранительной деятельности. Успех проводимых в России преобразований во многом предопределен их качественной защищенностью. Решение многосложной проблемы зависит от выбора и применения соответствующего правового инструментария.

Как нам известно, в арсенале современного государства имеется широкий перечень средств, которые могут быть использованы в ходе осуществления правоохранительной деятельности по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности¹.

Так, введенном в действие с 1 июля 2002 г. Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях² (далее – КоАП РФ) по сравнению с ранее действовавшим кодексом РСФСР об административных правонарушениях закреплена новая система административных наказаний.

При этом многие ранее действовавшие нормы, закрепляющие административные наказания были дополнены, а некоторые и вовсе изменены. Как итог изменились общие принципы и правила назначения административных наказаний.

¹ Макарейко Н.В. Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации // Вектор науки Тольяттинского государственного университета, 2014 г. – № 4. – с. 57-60.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Так, как показывает проведенный анализ административного законодательства Российской Федерации, в течение 2002-2017 г.г. в главы 2 – 4 КоАП РФ было внесено большое количество кардинальных изменений и дополнений, касающихся установления новых видов административных наказаний или отмены ранее действовавших, а также определения условий и порядка назначения административных наказаний.

В этой связи, целесообразно сказать что, несмотря на большой объем нормативной базы, на практике возникали, и будут возникать определенные проблемы в понимании и применении норм данного правового акта, регламентирующего административные наказания.

Но было бы неверно, не указать на такую более глобальную проблему, как практика применения норм административного законодательства, закрепляющего возможность применения административных наказаний.

Так, в подтверждении выше обозначенных проблем, необходимо отметить, что в настоящее время отсутствует единство практики применения административных наказаний, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В то же время и в науке административного права не выработаны единые теоретические подходы к их решению вышеперечисленных проблем.

Поэтому, целесообразно сказать что, изучение правоприменительной и судебной практики по вопросам применения административных наказаний показывает, что на современном этапе назрела настоятельная необходимость в унификации правовых норм регламентирующих административные наказания.

Постоянные изменения, которые происходят в системе административных наказаний, обуславливают необходимость их теоретического анализа, переосмысления ранее разработанных положений и разработку рекомендаций, направленных на совершенствование административных наказаний.

До настоящего времени на теоретическом уровне остаются не разрешенными вопросы о сущности административного наказания. Наиболее активные дискуссии ведутся по проблемам реализации карательной функции административных наказаний.

Названные обстоятельства свидетельствуют о необходимости обобщения и системного научного анализа норм права, содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом возникающие в теории и административно-юрисдикционной практике дискуссионные вопросы назначения административных наказаний, должны иметь основную целью по выработке возможных вариантов их решения, в том числе посредством подготовки предложений об изменении и о дополнении соответствующих положений Общей части КоАП РФ¹.

Решение обозначенной задачи возможно только посредством проведения соответствующих научных исследований.

Таким образом, представленная работа является одной из первых попыток комплексного исследования административных наказаний, и восполнения пробелов действующего законодательства в рассматриваемой сфере.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Проблемы административной ответственности, связанные с учением об административных наказаниях, всегда находились в сфере различных научных интересов.

Известное единство с юридической ответственностью и производный от нее характер института административной ответственности позволили направить изначально свои изыскания в область общетеоретического знания. Отсюда основой исследования послужили труды, затрагивающие проблемы юридической ответственности на общетеоретическом и отраслевом уровнях, таких ученых, как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, М.В. Баглай, Б.Т.Базылев,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

М.И.Байтин, С.Н. Братусь, Г.А.Гаджиев, В.М. Горшенев, О.С.Иоффе, И.И.Карпец, Д.А.Керимов, В.М.Корельский, В.Н.Кудрявцев, О.Э.Лейст, Н.С.Малеин, и др.

Опыт, накопленный доктринальными поисками этих авторов, значителен и его трудно переоценить, несмотря на разнообразие подходов и наличие как критических, так и индивидуальных мнений относительно некоторых вопросов правовой ответственности. Преодоление их дискуссионности видится необходимым с тем, чтобы максимально допустимым образом постичь достигнутое и сделать, в свою очередь, шаг вперед в освоении рассматриваемой проблематики.

В административно-правовой науке рассмотрение мер административной ответственности проводилось преимущественно через анализ ранее и ныне действующих источников законодательства об административных правонарушениях.

Основу учения об административной ответственности составил богатый в содержательном смысле теоретический материал ученых, внесших существенный вклад в разработку отдельных проблем административной ответственности: А.Б.Агапов, Ю.С.Адушкин, А.П.Алехин, Д.Н.Бахрах, К.С.Бельский, И.И.Веремеенко, И.А.Галаган, Е.В.Додин, М.И.Еропкин, В.В.Игнатенко, И.Ш.Килясханов, А.П.Клюшниченко, С.Д.Князев, Л.В.Коваль, Ю.М.Козлов, и др.

В то же время задача раскрытия сущности административного наказания, его правовой природы сквозь призму всей административно-деликтной юриспруденции, в лучшем случае, проводилась на аналитико-терминологическом уровне, что не вносило предельной ясности в такую проблему.

Причем последняя усложнена отсутствием в юридической науке обстоятельного исследования понятия и признаков административного наказания не столько в виду новизны этой терминологии (в свете принятия нового КоАП РФ), сколько отсутствием вообще в административно-правовой

теории и практике достаточной научной проработки категориально-дефинитивного аппарата указанного правового явления.

Наряду с этим вполне очевидно, что в правовой науке вопросам исследования природы наказания (пока преимущественно в уголовном праве) уделено и уделяется до сих пор не только пристальное внимание ученых-юристов, но и сформирован солидный доктринальный пласт информации, обеспеченный к тому же законодательством.

Объектом исследования диссертации выступают общественные отношения, возникающие в процессе установления и применения административных наказаний, а также проблемы, возникающие в процессе применения административных наказаний.

Предметом исследования диссертации выступили нормы административного законодательства, регламентирующие общие начала и правила назначения административных наказаний.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном анализе норм административного законодательства определяющих и закрепляющих систему административных наказаний в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели в ходе исследования были решены следующие **задачи**:

- рассмотреть историю становления и развития административного законодательства определяющего систему административных наказаний;
- определить понятие и признаки административных наказаний, выявить их сущность;
- исследовать принципы применения административных наказаний
- рассмотреть правовую базу закрепляющую возможность применения административных наказаний;
- выявить функции и цели административных наказаний;
- исследовать проблемы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов

Российской Федерации в области административного законодательства, закрепляющего возможность применения административных наказаний.

Теоретической основой диссертационного исследования являются фундаментальные положения современной теории государства и права, а также науки административного права.

Основой исследования послужили труды, затрагивающие проблемы юридической ответственности на общетеоретическом и отраслевом уровнях, таких ученых, как: С.А.Авакьян, С.С.Алексеев, М.В.Баглай, Б.Т.Базылев, М.И.Байтин, С.Н.Братусь, Г.А.Гаджиев, В.М.Горшенев, О.С.Иоффе, И.И.Карпец, Д.А.Керимов, В.М.Корельский, В.Н.Кудрявцев, О.Э.Лейст, Н.С.Малеин, и других ученых в области административного права по проблемам применения административных наказаний.

Методологической основой диссертационного исследования стало использование, как общенаучных методов познания (исторического метода, метода системного анализа и синтеза, логического метода, типологического метода), так и специальных правовых методов научного исследования (в том числе формально-юридического метода, сравнительно-правового метода, метода юридического моделирования).

Нормативно правовой базой диссертационного исследования стали следующие правовые акты: Конституция Российской Федерации¹, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации², а также иные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, распоряжения федеральных министерств и субъектов Российской Федерации.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали нормативно-правовые акты, определяющие административно-правовые

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

основы применения административных наказаний. В частности такими правовыми актами выступили: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда РФ.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что данное исследование является научной работой, в которой представлено комплексное исследование материально-правовых и процессуально-правовых проблем возникающих при назначении административных наказаний физическим и юридическим лицам, совершившим административные правонарушения.

В ходе исследования были выявлены пробелы и недостатки нормотворческого и правоприменительного характера, высказаны предложения по совершенствованию действующего российского законодательства в области применения административных наказаний.

Результатом исследования являются теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию действующего законодательства в указанной области.

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Диссертантом установлено, что административное наказание, как мера административной ответственности - это обязанность, возникающая из юридического факта административного правонарушения, реализующаяся в охранительном правоотношении административной ответственности и состоящая в ограничении личного, имущественного, организационного или личного неимущественного характера.

2. Диссертантом предлагается авторская редакция ст. 3.1 «Понятие и цели административного наказания».

Статья 3.1. Понятие и цели административного наказания.

1. Административное наказание является установленной государством мерой административной ответственности за совершение административного

правонарушения и применяемой в целях наказания виновного, и предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Вторую часть данной статьи предлагаем оставить в прежней редакции.

3. В целях обеспечения более эффективной реализации действующего административного законодательства целесообразно легализовать понятие принципы назначения административного наказания.

Так, целесообразно внести изменения в главу 1 КоАП РФ путем включения в нее статьи 1.4.1 которая бы закрепила понятие принципы назначения административных наказаний, под которыми понимались основополагающие идеи, подходы, закрепленные в Общей части КоАП РФ или следующие из системного толкования содержащихся в ней правовых норм, устанавливающих общие требования к определению вида и размера административного наказания, назначаемого лицу, совершившему административное правонарушение, и которыми обязаны руководствоваться судья, орган или должностное лицо, рассматривающие дело о конкретном административном правонарушении.

4. Диссертантом установлено, что при принятии решений о вынесении соответствующих административных наказаний, не всегда и (или) не в полной мере учитывается индивидуальность наказания.

Так, целесообразно внести изменения в главу 1 КоАП РФ путем закрепления новой статьи 1.5.1. легализующей принцип индивидуализации административного наказания, то есть учет субъективных особенностей совершения лицом соответствующего административного правонарушения, выполнения им объективной стороны данного правонарушения, последующего его поведения, а также субъективных особенностей его личности (характеристики), правового статуса и имущественного (финансового) положения

В частности, при принятии решений об установлении или увеличении минимального размера административного штрафа за совершение отдельных

видов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, практически не учитывается то обстоятельство, что субъектами таких правонарушений могут быть предприятия малого бизнеса, допустившие незначительные нарушения соответствующих правил, и что применение к ним даже минимального размера административного штрафа может повлечь существенное ухудшение их финансового состояния, а иногда и создать угрозу прекращения их деятельности.

В связи с этим, по нашему мнению при применении к правонарушителям административно-правовых санкций необходимо учитывать их правовой статус в соответствии с федеральным и региональным законодательством.

5. В целях практической реализации принципов назначения административных наказаний как нам представляется целесообразно статью 4.1 КоАП РФ изложить в, следующем содержании:

«Назначаемое лицу административное наказание должно быть справедливым, то есть соответствующим характеру совершенного административного правонарушения, и индивидуализированным, то есть учитывающим субъективные особенности совершения лицом административного правонарушения, а также субъективные особенности его личности, правового статуса (организационно-правового положения) и имущественного (финансового) положения».

Научно-практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что данное исследование позволило определить содержание и особенности административных наказаний в системе российского законодательства, а так же выявить основные проблемы разграничения полномочий федерального и регионального уровня.

Выводы и результаты исследования могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства и правоприменительной практики в этой области. Основные положения и выводы могут найти применение при дальнейших научных разработках, и в учебном процессе.

Теоретическая значимость диссертационного исследования

предопределена актуальностью и новизной затронутых в работе проблем и состоит в углублении и расширении научных знаний о предмете и системе административного права, развитии административно-правовых взглядов на деятельность органов государственной власти реализующих административные наказания. Сформулированные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы при осуществлении дальнейших научных разработок по административно-правовой проблематике.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в диссертации выводы могут использоваться при чтении курсов лекций по теории права и государства, конституционному, административному праву. Результаты исследования позволяют конкретизировать рекомендации по дальнейшей разработке фундаментальных вопросов в сфере реализации административных наказаний, а так же определения путей совершенствования нормотворческой, и правоприменительной деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования отражены в двух научных статьях, опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях. Основные положения диссертации отражены в следующих работах автора:

Байбикова Ю.А. Теоретико-правовые проблемы реализации административного наказания // Перспективы развития и совершенствования административного законодательства: сборник научных трудов по материалам научно-практического круглого стола, посвященного Дню сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, г. Белгород, 10 ноября 2017 г.– Белгород: «Эпицентр», 2017. – с. 4.

Байбикова Ю.А. К вопросу о понимании понятия «система административных наказаний» // Актуальные проблемы административного права: сборник научных трудов по материалам научно-практического

круглого стола, посвященного Дню Конституции Российской Федерации г. Белгород, 12 декабря 2017г. – Белгород: «Эпицентр», 2017. – с.4.

Структура работы состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения, а также списка использованной литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ПОНЯТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ

1.1 Историко-правовой анализ развития административных наказаний в России

С развитием законодательства об административной ответственности в целом происходит и эволюция законодательства об административной ответственности определяющей административные наказания.

Возникновение административных наказаний непосредственно связано с развитием науки административного права. В России развитие науки административного права начинается приблизительно с середины 19в. и заключается оно в применении зарубежной концепции полицейского права к российским общественным отношениям.

Уделяя отдельное внимание вопросам формирования административного законодательства в России, административисты стараются обозначить и его исторические периоды, при этом некоторые ученые делают это с учетом особенностей развития института административной ответственности должностных лиц¹.

Чтобы отобразить историю развития административных наказаний, мне понадобилось обратиться к старым, но все же не менее ценным источникам науки административного права, к учебникам по административному праву 1900-х гг. Ивановский В.В., профессор Императорского Казанского Университета, в своем учебнике по административному праву началом развития административного права как науки в России он определяет издание более или менее обширного труда в 1840 года профессором Санкт-Петербургского Университета Н. Рождественским «Основание

¹ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М. 2013.

государственного благоустройства с применением к Российским Законам»¹, далее отмечает труд профессора Санкт-Петербургского Университета И. Андреевского в 1873-1874 гг. «Полицейское право», несколько крупных сочинений профессора Московского Университета Тарасова, также труды 1900-1910-х гг. П. Шеймнина, Э. Берендтса, В. Дерюжинского, Н. Беляевского.

В начале XX века российские ученые-юристы вплотную подошли к детальной проработке основополагающих понятий административного права. В работах А.И. Елистратова, В.В. Ивановского, В. Ф. Дерюжинского, И.Т. Тарасова и других ученых, представлено вполне современное понятие административного права.

В данных работах, благодаря влиянию процессов государственно-правового развития страны в условиях революции 1905-1907 годов, вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство. Исследователи подчеркивали противоположность отношений между населением и правящей властью, отмечая, что в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти.

Взаимные отношения между государственными и частными лицами были исключены. В правовом государстве, наоборот, эти отношения объединены в культурной деятельности представителей государственной власти и частных лиц и строятся на праве (законе), имеют место развитые органы самоуправления и частные общества².

Следует отметить, что А.И. Елистратов фактически является создателем общей части науки административного права.

В этой связи К.С. Бельский справедливо указывает, что в сочинениях А.И. Елистратова, изданных как до 1917 года, так и в 1920-х годах

¹ Основания государственного благоустройства, с применением к российским законам / Рождественский Н., адъюнкт по Каф. законов гос. благоустройства и благочиния в С.- Петерб. ун-те, д-р прав. – С.-Пб.: Тип. Н. Греча, 1840. – 479 с.

² Уманская В.П. Административная ответственность в сфере государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 42 - 47.

административно-правовой материал излагается в соответствии с институциональной системой права, которая распределяла административно-правовые институты по трем разделам: субъекты административного права, объекты, формы административной деятельности (акты, принуждение, обеспечение законности).

В своем учебнике по административному праву 1911 года Елистратов подробно рассматривает административную высылку и ссылку – взыскание, мера принуждения, что являлось аналогом современного административного наказания. «Административную высылку, означающую выдворение из данной местности, и ссылку – водворение в определенную местность на жительство, наше действующее законодательство допускает в широких размерах.» Практиковалась административная высылка и ссылка лиц политически неблагонадежных, лиц порочных по своему поведению, беспаспортных, лиц, лишенных права жительства в данном месте, и тех иностранцев, пребывание которых в России почему-либо нежелательно для правительства¹.

Ссылка неблагонадежных и порочных. Административная ссылка лиц, «вредных для государственного и общественного спокойствия», учреждалась по постановлению Особого Совещания, утвержденному министром внутренних дел. Местом для ссылки назначалась или родина лица, подлежащего удалению, или другая определенная местность России. На ссыльного возлагалось обязательство безотлучного пребывания там, в течение от одного до пяти лет².

Право крестьянских обществ. Крестьянским обществам предоставлялось право удалять из своей среды тех членов, дальнейшее пребывание которых в этой среде угрожало местному благосостоянию и безопасности. Приговор об удалении постановлял сельский сход; приговор считался состоявшимся, если он был принят большинством не менее 2/3

¹ Елистратов А.И. Административное право. - Москва, типография И.Д. Сытина, 1911 г.

² Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. М., 2012.

голосов крестьян, имеющих голос на сходе. Приговоры шли на утверждение волостного схода, затем подлежали обязательной проверке земским начальником для выяснения правильности его составления и с точки зрения достоверности и уважительности его оснований.

Далее, приговор проверялся уездным предводителем дворянства и губернским присутствием, которое уже окончательно или утверждало его, или отказывало в утверждении.

Удаление из общества не применялось относительно несовершеннолетних лиц и лиц старше шестидесяти лет, а также больных и увечных.

Последствием удаления из общества являлась административная ссылка. Еще до окончательного разрешения вопроса об удалении, земский начальник, по проверке приговора, мог распорядиться о заключении удаляемого в тюрьму. После утверждения приговора удаленный препровождался этапным порядком в одну из местностей, указываемых утвержденным положением Совета Министров. В месте своего водворения удаленный отдавался под надзор полиции. По истечении пяти лет ему разрешалось, в случае одобрительного поведения, переходить на жительство в другие губернии, кроме той, откуда он был удален.

Отдельного внимания заслуживает такой вид наказания, как высылка нищих. Некоторые специальные административные учреждения были наделены правом удаления порочных лиц из городов.

Так, Городское Особое Присутствие по разбору и призрению нищих в Москве было вправе выслать нищего, не принадлежащего по прописке к числу коренных москвичей, на место его прописки с проходным свидетельством или по этапу, с воспрещением на два года жительства в Москве¹.

¹ Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. М.: РИОР, 2013. - 139 с.

Интересным административным наказанием того времени является высылка беспаспортных. Положение о видах на жительство 1894 г. допускало высылку мерами полиции беспаспортных лиц. Лицо, обнаруженное без вида или с просроченным видом, или ненадлежащим, мог получить от полиции свидетельство на срок до шести месяцев, доказав свою личность. Если в этот срок владелец свидетельства не приобретал надлежащий вид, он получал от полиции особое удостоверение для отбытия в семидневный срок в место постоянного жительства. Не отбыв в этот срок, он высылался мерами полиции.

В Санкт-Петербурге о высылке беспаспортных действовали более строгие правила. При обнаружении лица, проживающего без установленного вида (просроченным, ненадлежащим), полиция, независимо от удостоверения его личности, производила дознание об образе его жизни, занятиях и поведении.

Если оказывалось, что беспаспортный, не имея средств к существованию, ведет праздную жизнь и вообще предосудительную и притом подвергался по суду наказанию, то он немедленно высылался из столицы по постановлению Совещательного Присутствия при градоначальнике. По указанию Присутствия или самому удаляемому предоставлялось оставить столицу в известный срок, или же предписывалось прибегнуть к принудительным мерам высылки. Высланный лишался права въезда в столицу на время до 4 лет.

С 5 октября 1906 года эти правила потеряли свое значение: крестьяне, которым раньше надо было получать паспорт из деревни от своего общества, могли получить бессрочную паспортную книжку непосредственно в городе, по месту своего промысла¹.

Кроме беспаспортных полиция высылала лиц, не имевших по закону в данной местности права жительства. Эта мера в особенности касалась евреев:

¹ Липинский Д.А., Шишкин А.Г., Хачатуров Р.Л. Меры юридической ответственности. М.: РИОР, 2014. - 230 с.

евреи, как в случае отсутствия вида на жительство, когда таковой требовался, а также в том случае, когда они обнаруживались с видом на жительство, но в местностях, в которых не имели права пребывать, высылались в места их постоянного жительства.

Высылка иностранцев. Эта высылка производилась по усмотрению министра внутренних дел, военного министра и генерал-губернаторов. Основания и поводы для применения этой высылки в законе указаны не были. Если иностранец, по предъявленному к нему требованию, не удаляется добровольно, он препровождался к границе этапным порядком. В случае непринятия его иностранными пограничными властями или двукратного самовольного возвращения в Россию, иностранец по распоряжению министра внутренних дел мог быть принудительно направлен в одну из местностей, предназначенных для административной ссылки.

Предупреждение как официальный вид наказания за мелкие публично-правовые нарушения известен юридической науке, используется законодательством и применяется на практике в России уже более 150 лет - с момента принятия Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г..

В дореволюционном полицейском (административном) праве у этого вида наказания были разные названия: публичный выговор, замечание в присутствии суда, внушение. Применялась эта особая превентивно-воспитательная мера публично-правовой ответственности, как правило, мировыми и волостными судами, сельскими старостами и полицейскими чинами за маловажные преступления (проступки), совершенные без намерения (т.е. непредумышленно)¹.

В советскую законодательную практику предупреждение как полноценный и самостоятельный вид уже административного взыскания было возвращено из дореволюционного права Постановлением ВЦИК и

¹ Административное право: Учебник / Под ред. Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова. М., 2016.

Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года, утвердившим Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке¹.

В довоенном СССР предупреждение было введено в правоприменительную практику в противовес и как крайняя альтернатива высшим и самым строгим мерам наказания – расстрелам и многолетним заключениям в лагерях по политическим мотивам.

В отличие от суровых репрессивных мер сталинского режима, применяемых к немногим реальным политическим противникам и множеству мнимых врагов народа из активной и образованной части советского общества, для остального большинства абсолютно аполитичных и идеологически апатичных малограмотных обывателей тогдашней власти понадобилась превентивная мера одновременно и профилактики нарушений, устрашения нарушителей порядка и общественного спокойствия в сфере социалистического общежития и в коммунальном быту.

Ставшие в первое же советское десятилетие общераспространенными, демонстративными и привычными сквернословие и употребление алкоголя в общественных местах, попрошайничество, приставание к добропорядочным гражданам из хулиганских побуждений, пьяные драки, мелкие кражи, «копеечные» обсчеты и обвесы в магазинах и на рынках, внутрисемейные скандалы, коммунальные соседские склоки и т.д. уже не могли оставаться без внимания правоохранительных органов и требовали принятия властью каких-то, хотя бы формальных, средств воздействия².

За незначительностью размеров зарплат, а зачастую и отсутствием тогда у людей заработка в денежном выражении (многие годы в СССР его заменяли для крестьян в деревнях так называемые трудодни, а в городах –

¹ Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке: Постановление ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года // Собрание узаконений РСФСР, 1931. – №17. – Ст. 186. (утратил силу).

² Административное право: Учебник / Под ред. Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумова, Г.Ю. Малумова. М., 2015 // СПС КонсультантПлюс.

продовольственные и вещевые талоны, пайки, карточки и другие эквиваленты денег для «отоваривания» рабочих и служащих продуктами питания, одеждой и другими предметами первой необходимости и скудными бытовыми надобностями), денежные штрафы оказывались недостаточно эффективным средством пресечения и предупреждения многочисленных мелких правонарушений.

В этой ситуации советские законотворцы вспомнили о такой универсальной мере наказания нематериального характера, как предупреждение.

Заимствование законодателями этого вида наказания за мелкие проступки из арсенала правовых средств принудительно-воспитательного воздействия полицейского права царской России оказалось достаточно удачным законодательным нововведением в советской юрисдикционной практике.

Предупреждение, как советская мера административного взыскания достаточно эффективно работало все последующие годы, а включенное в КоАП РСФСР 1984 года¹, просуществовало вместе с этим Кодексом вплоть до принятия в декабре 2001 года нового КоАП РФ, который также воспроизвел его в ст. 3.4.

Как известно, полицейское (административное) право и законодательство Российской империи не разделяли понятий «преступление» и «проступок». Эти понятия и соответствующие им противоправные деяния в юридической науке и в законодательстве до начала XX в. трактовались как виды общего понятия «преступление», разграничение ответственности за которые проводилось только в правоприменительной практике, прежде всего по размерам и срокам применяемых за их совершение наказаний².

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

² Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. М.: Юридическая литература, 1973. - 228 с.

Среди всего перечня уголовных наказаний кратковременный арест рассматривался, как более строгое наказание, чем публичные внушения, денежные штрафы и общественные работы, но менее строгое, чем ссылка, тюремное заключение, каторга и тем более смертная казнь.

В СССР, где после принятия в 1922 году первого советского Уголовного кодекса были законодательно разделены уголовные преступления и административные проступки, арест как мера административного взыскания отсутствовал и вплоть до 1941 года в отечественной законодательной и юрисдикционной практике за административные проступки не применялся¹.

Введен снова он был как исключительная мера административного воздействия только в начальный период Великой Отечественной войны в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении».

Арест по этому Указу мог быть наложен на срок до шести месяцев к виновным в невыполнении предписаний военных властей или в нарушении законодательства, регламентирующего охрану общественного порядка и государственной безопасности: невыполнение установленных трудовых и военных повинностей, нарушение правил въезда, выезда из населенных пунктов и проживания в населенных пунктах, нарушения светомаскировки и т.д.²

Таким образом, рассматриваемая мера наказания за административные проступки была допущена к применению советским законодательством только в условиях военного времени в местностях, объявленных на военном положении властью военных начальников не ниже командира войскового соединения (дивизия, армия).

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М.: Зерцало - М, 2014 - 595 с.

² О военном положении: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года // Ведомости ВС СССР. – 1941. – №29. (утратил силу).

В первоначальной редакции Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 года административный арест на срок до пятнадцати суток разрешался к применению судами только за два правонарушения - по ст. 158 «Мелкое хулиганство» и по ст. 165 «Злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника»¹.

Действующий КоАП РФ, принятый в декабре 2001 года, так же как и предыдущие правовые акты не стал исключением и так же закрепил административный арест, как вид наказания.

При этом административный арест был предусмотрен в санкциях уже одиннадцати составов административных правонарушений; административный арест предусмотрен в санкциях двадцати четырех составов правонарушений².

На содержательную неточность терминологии «административное взыскание» указывалось еще в ранних трудах ученых-административистов XX в.

Например, говоря о недопустимости отождествления наказания лишь с судом, А.А. Жижиленко делал следующий вывод: «от того, что наказание, положенное по закону за известное преступление назначается не судом, а иным органом власти, оно не теряет своего характера как наказание».

Далее он утверждал, что административные взыскания не являются особым видом наказаний, а есть «то же наказание, лишь назначаемое в особом порядке, так как оно по своему внутреннему содержанию ничем не отличается от всякого иного наказания и все те положения, которые имеют

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. с. - 296.

значение для наказания вообще, должны сохранять свое значение и для административных взысканий»¹.

В соответствии со ст. 23 КоАП РСФСР², административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Как мы видим из определения, взыскание, что и нынешнее наказание является мерой ответственности, однако, помимо цели предупредить совершение новых правонарушений, КоАП РСФСР предусматривал ещё и воспитательную цель, а также соблюдение уважения к обществу.

Классификация наказаний на основные и дополнительные наказания как и в настоящее время, присутствовала и в КоАП РСФСР, ст. 25 предусматривала назначение в качестве как основных, так и дополнительных взысканий возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, а также конфискацию предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения.

КоАП РФ 2001 года отнес к этой группе административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, затем, вследствие изменений, внесённых в 2010 году, статья «возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения» утратила силу³.

¹ Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств, 1914 г. – Петроград. // Справочная Правовая Система «КонсультантПлюс»

² Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

³ <http://www.kodap.ru/kommentarii/razdel-1/glava-3/st-3-2-koap-rf>

КоАП РФ в 2001 году предусматривал те же виды наказаний, что и КоАП РСФСР¹, за исключением исправительных работ, которые в новый Кодекс включены не были, а штраф был переименован в административный штраф, а также был добавлен новый вид наказаний - дисквалификация. Затем Федеральным Законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» от 09.05.05 № 45-ФЗ² в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ был добавлен новый вид – административное приостановление деятельности.

Далее с принятием Федерального Закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия» от 28.12.10 № 398-ФЗ³ статья 3.6, а также п. 3 ст. 3.1 КоАП РФ «возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения», утратили силу⁴.

Федеральным Законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 08.06.2012 № 65-ФЗ⁵ был добавлен ещё один вид, п. 10 ст. 3.2, а также ст.

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 09.05.2005. – № 19. – ст. 1752.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 398-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011. – № 1. – ст. 10.

⁴ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. с. - 296.

⁵ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и

3.13 «обязательные работы», что, в общем-то, схоже с нормой КоАП РСФСР об исправительных работах¹.

Таким образом, рассмотрев историю развития института административной ответственности, можно сделать вывод о том, что в зависимости от политической, экономической, социальной обстановки в государстве законодательство на протяжении длительного времени претерпевало множество изменений.

Вышеперечисленные факторы влияли на развитие права в целом, и в частности института административной ответственности. На том или ином историческом этапе назревала необходимость совершенствования законодательства.

На наш взгляд, в связи с процессами происходящими в стране на современном этапе развития общества ситуация требует дальнейшего совершенствования рассматриваемого института с учетом интересов общества и соблюдения основных принципов, таких как равенство субъектов и принципа законности.

пикетированиях»: Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ (с изм. от 14.02.2013) // Собрание законодательства РФ, 11.06.2012. – № 24. – ст. 3082

¹ <http://www.kodap.ru/kommentarii/razdel-1/glava-3/st-3-2-koap-rf>

1.2. Генезис понятия административного наказания

На первый взгляд может показаться, что общего понятия «правовое наказание» в общетеоретическом плане не существует, а понятие «наказание» прочно вошло в лексикон исключительно науки уголовного права.

При этом другие науки не оперируют данной категорией. За исключением науки административного права, которая вынужденно обратилась к данному понятию, в связи с тем, что термин «наказание» был введен в юридический оборот (в связи с принятием КоАП РФ¹ и утратой юридической силы КоАП РСФСР). Нам могут возразить, что наличие двух нормативных правовых актов (УК РФ² и КоАП РФ), в которых употребляется данное понятие еще не означает, что понятие «наказание» выступает общетеоретической категорией³.

Для ответа на данный вопрос необходимо обратиться к истокам проблемы и применить историко-правовой метод исследования, а также посмотреть на данную проблему не только с юридических, но и с более широких, общесоциальных позиций.

Наказание – это социальный институт и применяется не только в юриспруденции⁴.

В подтверждении данного определения наказание может пониматься, как социальное наказание, религиозное наказание, семейное наказание, моральное наказание и так далее.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113

³ Лейст О.Э. Сущность права. М.: Зерцало, 2012. С.25

⁴ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - М., 1998. - с. 346.

Как мы видим, этот термин характерен не только для социальной ответственности в целом, но и для юриспруденции, поскольку в советский период он применялся только в теории права.

Наказание, как социальный институт имеет древнее происхождение. С момента возникновения человеческого общества и социального взаимодействия появляется потребность упорядочивании общественных отношений, а, следовательно, и в охране установленного социального порядка.

«Как известно в тот период большинство социальных норм имело запретительный характер. В ходе разложения первобытнообщинного строя стали постепенно формироваться специфические способы социального управления, которые выступили между нормами первобытного строя и правом». Одним из таких промежуточных образований и явилась «система табу». Вслед за ней появилось общинное право. «Оно соответствовало во многих случаях особой стадии в процессе возникновения государства - военной демократии».

Так, Р.Л. Хачатуров в ходе исследования исторического аспекта юридической ответственности отмечает со ссылкой на А.Ф. Анисимова тот факт, что «система табу регламентировала в той или иной степени почти все стороны жизни первобытного человека, как личной, так и общественной, и по сути дела, представляла собой род санкции за отклонение от нормы».

Можно сказать, что право «выросло» из наказаний и в момент своего зарождения представляло собой совокупность карательных норм, основной целью которых было устрашение.

В связи, с чем представляется справедливым утверждение Р.Л. Хачатурова: «В те древние времена уголовное право и уголовная ответственность в определенном смысле брали на себя роль права вообще, стимулировали процесс возникновения и укрепления государства»¹.

¹ Хачатуров Р.Л., Ягудян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. – С. 31.

В тот период развития государственности существовали немногочисленные нормативные правовые акты и деление мер ответственности на уголовные или гражданско-правовые не проводилось.

В тот период развития государственности существовала система жестких, а зачастую бесчеловечных и жестоких мер юридической ответственности. Уже с течением времени стало происходить «размежевание», иначе - дифференциация различных наказаний на уголовно-правовые и гражданско-правовые.

Ввиду их общих социальных и историко-правовых корней дореволюционный ученый-юрист А.А. Жижиленко провел исследование категории наказание с общеоретических, а не из узких отраслевых позиций. В работе им отмечались общие черты уголовных и гражданско-правовых санкций. Несмотря на существование в тот период самого административного права, понятия административной ответственности и уголовной ответственности еще не различались.

В своей работе А.А. Жижиленко указывает на необходимость формулирования четкого понятия «наказания», которое бы охватывало уголовные, дисциплинарные, гражданско-правовые санкции. Так, можно согласиться с его утверждением, что «определение правовой природы наказания должно быть одинаково приемлемым для представителей самых разнообразных течений в науке»¹.

Однако в советский период правоведения юридическая наука пошла иным путем, отдельно исследовались уголовные наказания, административные взыскания и дисциплинарные взыскания. В науке гражданского права вообще избегали употреблять термины аналогичные взысканию, а оперировали понятиями «штраф», «пеня», «неустойка», «гражданско-правовые санкции», «оперативные санкции» и так далее.

¹ Исаев И.А. История государства и права России. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2016.

Исключение составляют единичные работы, в которых ученые обращались к категории «правовое наказание». Изменилось положение дел с конца девяностых годов двадцатого столетия. В частности, появились работы В.В. Ныркова, А.В. Малько, А.С. Родионовой, в которых обосновывался общетеоретический характер категории «наказание».

Учеными было сформулировано общее понятие «юридическое наказание». А.В. Малько указывает, что «правовое наказание есть особое средство правового ограничения, применяемое в особом процессуальном порядке за совершение правонарушения на одной из стадий реализации юридической ответственности в целях общего и специального предупреждения, а также в целях исправления правонарушителя. К данной дефиниции можно добавить, что системные характеристики института наказания в праве также подлежат включению в его определение».¹

В целом поддерживая данную научную дефиницию, укажем на отдельные спорные моменты.

Так, определение наказания через категорию «правовое ограничение» размывает рамки данного понятия. По своей сути и обычный запрет совершать те или иные действия и обязанность совершить определенные действия выступают правовыми ограничениями, но не являются юридическими наказаниями. Меры защиты, применяемые в целях безопасности общества и личности, аналогично выступают правовыми ограничениями, но не являются юридическими наказаниями.

Помимо целей общего и специального предупреждения правонарушений наказание преследует и цели восстановления общественных отношений и социальной справедливости. В частности, цель восстановления социальной справедливости непосредственно закреплена в Уголовном кодексе РФ. Так, в части 2 ст. 43 УК указывается: «Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях

¹ Малько А.В. Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы /Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 272 с.

исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений».¹

В КоАП РФ не говорится о цели восстановления общественных отношений, но она непосредственно вытекает из ряда статей. Так, статья 4.7. КоАП РФ регулирует возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением. Так, в части первой указанной статьи закреплено, что «судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба»².

Есть и еще одна причина, по которой сложно полностью согласиться с определением юридического наказания, даваемого А.В. Малько. Так, им употребляется понятие «правовое наказание»³.

В юридической литературе за терминами «правовое» и «юридическое» скрываются споры об узком и широком понимании права. Применительно к нашему исследованию мы исходим из узкого - нормативного понимания права, а также юридической ответственности и юридического наказания. Далее, в юридической литературе было достаточно убедительно доказано, что все виды наказаний преследуют цель кары, но не в ее средневековом значении, а в современном цивилизованном понимании.

На основании изложенного считаем возможным сформулировать собственное определение понятия «юридическое наказание».

Юридическое наказание – это мера юридической ответственности, применяемая в процессуальной форме за совершение правонарушения в завершающей стадии реализации юридической ответственности в целях

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Малько А.В. Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы /Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 67.

кары, общей и специальной превенции, а также восстановления общественных отношений и воспитания правонарушителей.

Из указанного определения вытекают следующие признаки юридического наказания.

Во-первых, юридическое наказание – это мера юридической ответственности.

Во-вторых, данная мера применяется в особой процессуальной форме.

В-третьих, по своему содержанию эта мера несет ограничения имущественного, неимущественного, организационного характера, либо носит разовый порицающий характер.

В-четвертых, процессуальным основанием для реализации данной меры выступает особая разновидность актов применения права - акт применения юридической ответственности.

В-пятых, это мера наказания преследует цели общей и частной превенции, восстановления общественных отношений и воспитания правонарушителей.

В-шестых, административное наказание преследует цели кары, общей и частной превенции, восстановления общественных отношений, а также воспитания правонарушителей.

Определившись с общетеоретическим понятием «юридическое наказание» необходимо перейти к исследованию понятия «административное наказание».

Для целей нашего исследования приведем еще раз его законодательное определение. Оно дается в статье 3.1 КоАП. В части первой данной статьи указано, что «административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

В части второй данной же статьи законодатель пишет следующее: «административное наказание не может иметь своей целью унижение

человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица». При этом статья 3.1 носит название: «Цели административного наказания». Более правильно ее было назвать «Понятие и цели административного наказания»¹.

Для достижения целей нашего исследования считаем необходимым привести понятие административного взыскания, которое давалось в КоАП РСФСР, утратившего силу в настоящее время.

В статье 23 КоАП РСФСР указывалось, что: «Административное взыскание является мерой ответственности и применяется в целях воспитания лица, совершившего административное правонарушение, в духе соблюдения советских законов, уважения к правилам социалистического общежития, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Если сравнить два данных определения, то из него исчезла советская идеология, свойственная большинству нормативно-правовых актов советского периода, а термин взыскание был заменен на термин «наказание».

Применяя сравнительно-правовой метод исследования необходимо привести и понятие уголовного наказания, даваемого в УК РФ.

Так, статья 43 УК РФ носит название: «Понятие и цели наказания». В части первой данной статьи указывается, что: «Наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и заключается в предусмотренных настоящим Кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица».

В части же второй статьи 43 сформулировано следующее: «Наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений»¹.

С позиции точности формулировок и юридической техники понятие «уголовное наказание» сформулировано более качественно.

Во-первых, указан вид правоприменительного акта, на основе которого применяется уголовное наказание - это приговор суда.

Во-вторых, само название статьи отражает ее полное содержание - в ней сформулированы не только понятие наказание, но и его цели. При подготовке КоАП РФ законодатель упустил данный важный момент и статья 3.1 КоАП РФ носит название: «Цели административного наказания», несмотря на то, что в ней сформулировано и само понятие административного наказания.

Признаки административного наказания можно вывести исходя из его законодательного определения. Однако если мы пойдем таким путем, это будет не совсем верно с методологической точки зрения.

Задача юридической науки заключается не в слепом толковании законодательных формулировок. Ведь юридическая наука преследует цель вскрыть сущность правового явления, показать ее юридическую природу.

Иными словами – юридическая наука начинается там, где мы можем сказать законодателю – «нет».

Для данных целей нашего исследования проанализируем те определения административного наказания, которые даются в юридической литературе.

Так, по мнению Г.А. Кузьмичевой и Л.А. Калининой, «административное взыскание представляет собой разновидность административного принуждения, применяемого к лицу, признанному

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113

виновным в совершении административного правонарушения, и выражающего меру административной ответственности»¹.

Ю.А. Тихомиров считает, что административное наказание – это реакция государства на совершенное административное правонарушение².

По мнению М. Студеникиной, «административное наказание – это кара, то есть причинение виновному в совершении административного правонарушения определенных страданий, лишений».³

Административное наказание понимают и как выражение отрицательной оценки государством совершенного правонарушения и самого правонарушителя. Его также рассматривают как меру ответственности за административное правонарушение. Иногда, административное наказание отождествляют с самой санкцией нормы административного права.

Ряд ученых при определении понятия административного наказания ограничиваются только его законодательной формулировкой⁴, что на наш взгляд, является не совсем верным, ввиду несовершенства самого законодательства и изменчивости общественных отношений.

Каждое из указанных суждений содержит рациональное «зерно», ибо раскрывает какую-то грань административного наказания, либо подчеркивает ее отдельную характеристику. Либо данное понимание административного наказания характерно для определённого этапа развития науки административного права.

Итак, исходя из законодательных и научных определений понятия «административное наказание» можно выделить его следующие признаки.

Во-первых, наказание это мера административной ответственности.

¹ Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. – С. 126.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2004. – С. 329.

³ Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2014. – № 7. – С. 5-12.

⁴ Нагорнов Д.С. Административное наказание как составная часть института административной ответственности // Бизнес в законе, 2009. – № 1. – С. 294.

Во-вторых, по своему внутреннему содержанию наказание является карой за совершенное административное правонарушение.

В-третьих, формальным основанием применения административного наказания выступают нормы, закрепленные в КоАП РФ¹ и в законах субъектов РФ об административной ответственности.

Так, в ряде субъектов РФ были приняты собственные кодексы об административных правонарушениях.

В-четвертых, фактическим основанием административного наказания является административное правонарушение.

В-пятых, процессуальным основанием административного наказания является специальный акт применения права – акт применения административной ответственности.

В-шестых, административное наказание влечет правовые последствия и после его исполнения, когда правонарушитель считается наказанным в течении определенного срока.

Из указанного наглядно следует, что часть признаков, характеризующих административные наказания «пересекаются» с признаками административной ответственности, которые были отмечены нами выше.

На наш взгляд, здесь нет противоречий, так как административное наказание выступает характеристикой административной ответственности и ее наиболее важной составляющей.

Остановимся на наиболее спорных признаках административного наказания. Прежде всего, необходимо обратить внимание на замену законодателем самого термина с «взыскание» на «наказание».

Не все специалисты в области административного права согласились с такой позицией законодателя.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

В данном случае обоснованным выглядит мнение Ю.С. Адушкина, который отмечает, что «это в полной мере позволяет распространить на них общий режим международных стандартов механизма защиты прав и основных свобод человека, предполагающего универсальную трактовку правовой категории «наказания» ввиду несовпадений и других особенностей регулирования в национальных правовых системах оснований и процедур применения уголовных и административных санкций».¹

Во многих странах мира отсутствуют Кодексы об административных правонарушениях, а административные правонарушения относятся к разновидности преступлений, не представляющих большой общественной опасности.

Кроме того, употребление термина «наказание» показывает карательную сущность административного наказания, что позволяет распространить на них конституционные положения о запрете жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения.

Для того чтобы определиться с природой административного наказания и соотнести с термином «взыскание», необходимо обратиться к этимологическому значению слова «наказание».

Так, толковый словарь русского языка определяет слово «взыскание» как переносное по смыслу со словом «наказание», мера воздействия. Одновременно сумма значений производного глагола «взыскать» более велика, чем у слова «наказывать». Она включает в себя не только значения «подвергнуть наказанию», привлечь кого-либо к ответственности, но и значение «заставить уплатить»².

Следовательно, в нашем языке данные термины несут одинаковую смысловую нагрузку и используются как синонимы.

¹ Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2003. – С. 40-43.

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Книжный мир, 2009. – С. 81.

Кроме того, одновременное употребление терминов «наказание» и «взыскание» нарушает принципы унификации терминологии отечественного законодательства. Схожие по своему назначению и юридической природе меры должны носить одинаковое название, во избежание их двоякого толкования.

Остановимся на формальном признаке административного наказания, заключающегося в том, что основанием применения административного наказания выступают нормы, закрепленные в КоАП РФ и в законах субъектов РФ об административной ответственности.

Данный признак непосредственно вытекает из ряда положений КоАП РФ. Согласно ст. 1.1 КоАП РФ «законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях»¹.

Предписания части первой указанной статьи рассматривают понятие административного законодательства в узком смысле, относительно применения мер ответственности.

В совокупности с положениями части 2 настоящей статьи административное законодательство рассматривается в широком смысле, включающем как нормативные акты общего характера, так и специальные. Положения части 2 закрепляют два принципиальных аспекта.

В первую очередь, речь идет об установлении взаимосвязи КоАП РФ и Конституции РФ². Поскольку Конституция Российской Федерации является Основным Законом государства, она призвана регламентировать режим законности, регулировать все виды правоотношений, возникающих на территории государства.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

При этом следует помнить, что одним из основных свойств данного документа является его прямое действие, то есть непосредственное применение при урегулировании правоотношений.

В случае если нормы КоАП РФ не соответствуют или противоречат предписаниям Конституции РФ, то применяются положения Основного Закона государства.

В то же время Конституция является актом общего регулирования, то есть ее предметом являются не только административные, но и иные виды правоотношений, в полной мере регламентируемые данным нормативным актом.

В частности, о непосредственном применении норм Конституции РФ к административным правоотношениям свидетельствует активная позиция Конституционного суда РФ - органа, призванного устанавливать соответствие отдельных правовых предписаний Конституции РФ.

Так, Конституционный Суд РФ признает, что законодатель в пределах своих правотворческих полномочий вправе вводить и изменять меры ответственности за конкретные виды правонарушений, а также их вид и размер

Вместе с этим предписания ч. 3 ст. 55 Конституции РФ применительно к свободе экономической деятельности допускают возможность ограничения прав физических и юридических лиц федеральным законом. При условии если такое ограничение базируется на общих принципах права, отвечает требованиям справедливости, является адекватным, соразмерным конституционно значимым целям и ценностям и необходимо для их защиты.

На этой же позиции базируется и Европейский суд по правам человека. Его позиция выражается в том, что если вытекающее из уплаты штрафа финансовое обязательство возлагает на лицо чрезмерное бремя или оказывает значительное влияние на его финансовое состояние, то это может поставить под сомнение право такого лица на уважение своей собственности, гарантированное абзацем 1 ст. 1 Протокола № 1 к «Конвенции о защите прав

человека и основных свобод»¹. Единство правовой позиции указанных органов правосудия свидетельствует о единстве правовых предписаний не только государственного, но и международного характера.

Примером применяемых международных норм может выступать «Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза».²

В соответствии с данным договором, лицо, совершившее административное правонарушение на таможенной территории Таможенного союза, подлежит привлечению к административной ответственности по законодательству той стороны, на территории которой выявлено административное правонарушение.

Таким образом, законодательство об административной ответственности следует рассматривать в его совокупности. Причем одной из особенностей административной ответственности является возможность нормативного регулирования составов административных правонарушений, а также мер ответственности за них не только КоАП РФ, но также и иными нормативными актами, в том числе и региональными. Данная особенность также свидетельствует о комплексном восприятии законодательства об административных правонарушениях.

Статьей 1.3. КоАП регламентируется разграничение предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях. Пункт 2 части первой данной статьи указывает, что «к ведению РФ в области законодательства об административных правонарушениях относится установление «перечня и видов административных наказаний и правил их

¹ Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 г.) // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm>

² Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств – членов таможенного союза (подписан в г. Астане 05.07.2010) (с изм. от 10.10.2014) // URL: http://www.tsouz.ru/MGS/MGS11/Pages/P1_50.aspx

применения». Кроме того, что из пункта три вытекает, что к ведению РФ относится установление «административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации»¹.

Законодательство об административных правонарушениях составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в связи с чем возникает потребность разграничения компетенции государства и его регионов в данной сфере. Положения настоящей статьи призваны определить предмет ведения Российской Федерации, который регламентируется в соответствии с Конституцией РФ и детализируется применительно к рассматриваемой сфере нормами КоАП РФ.

Традиционно для российского законодательства в ведении государства находится решение наиболее важных задач, определение ведущих направлений политики в области административных правонарушений.

Следует заметить, что в рамках настоящей статьи КоАП речь идет об исключительной компетенции федеральных органов государственной власти, которая реализуется ими непосредственно и не может быть делегирована иным субъектам.

Поскольку законодательство об административных правонарушениях во главе с КоАП РФ представляет собой единый комплекс нормативных правовых актов, подлежащих применению на всей территории государства, т.е. охватывает собой территории всех субъектов РФ, то утверждены такие положения могут быть исключительно на федеральном уровне².

Определение перечня видов административных наказаний и правил их применения также отнесено к федеральной компетенции.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Росинский Б.Ф. Развитие положений Кодекса РФ об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика, 2014. – № 3. – С. 12.

Однако следует заметить, что особенностью административной ответственности является возможность установления состава административного правонарушения не только нормами КоАП РФ, но и иных нормативных актах, в том числе регионального уровня. Однако, независимо от предоставленной свободы деятельности уполномоченных субъектов, государство устанавливает и регламентирует единую систему мер государственного реагирования.

В связи, с чем только Российская Федерация формирует перечень административных санкций и порядок их реализации. Исходя из общеправовых принципов юридической ответственности, за каждое деяние меры ответственности должны быть законными, обоснованными и соответствующими тяжести совершенного деяния. Об этом неоднократно указывалось в различных Постановлениях конституционного Суда РФ¹.

Подобный подход позволяет обеспечить лишь централизованное правовое регулирование со стороны государства. Единым является и порядок производства по делам об административных правонарушениях.

Применение мер ответственности различными уполномоченными органами государственной власти определяется применительно к юрисдикции данного органа и его полномочиям. Установление иных различий и особенностей в отношении установленного порядка применения

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996г. «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой ст. 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 1. – Ст. 197;

Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. «По делу о проверке конституционности ст. 286 ТК РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ, 1998. – № 12. – Ст. 1458;

Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Собрание законодательства РФ, 1998. – № 20. – Ст. 2173.;

Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 7. – Ст. 700.

указанных мер недопустимо. Единство правил административного процесса относит его к исключительной компетенции Российской Федерации.

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний осуществляется не только территориальными органами Федеральной службы судебных приставов РФ, но и иными уполномоченными органами, компетенция которых регламентируется федеральными нормативными актами, что свидетельствует о единстве установленных требований к порядку исполнения наказания и их правовой регламентации федеральными правовыми предписаниями.

В статье 1.3.1 КоАП РФ регламентированы предметы ведения субъектов РФ в области законодательства об административных правонарушениях. Из части первой указанной статьи вытекает, что к ведению субъектов РФ относится «установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления».¹

Наряду с деятельностью федеральных органов государственной власти определенными полномочиями в отношении дел об административных правонарушениях наделены и субъекты РФ.

Следует обратить внимание, что КоАП РФ предусматривает лишь исключительную компетенцию Федерации и ее регионов, исключая возможность совместного осуществления части полномочий.

В ведении Российской Федерации находятся наиболее важные и значимые аспекты административных правоотношений, которые в большинстве случаев носят общий характер и распространяются на всю территорию государства. Однако немаловажное значение имеет и компетенция каждого отдельного субъекта РФ в рассматриваемой сфере –

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

здесь КоАП РФ наделяет российские регионы и нормотворческими, и охранительными, и иными функциями.

Нормотворческая функция субъектов РФ реализуется в рамках разработки и принятия ими региональных законов по вопросам административной ответственности и административных правонарушений. Регионы в рамках собственных правовых предписаний наделены возможностью определения специальных составов правонарушений и ответственности за их совершение. Но при этом следует учитывать, что наказание за такие правонарушения может определяться лишь в рамках установленной государством системы административных санкций. Формировать собственную систему санкций субъекты РФ не вправе.

Перечень определенных статьей 1.3.1 КоАП РФ¹ нормотворческих полномочий является открытым и позволяет субъектам РФ регулировать в рамках собственных законодательных актов и иные вопросы, перечень которых определяется КоАП РФ.

Таким образом, открытый характер указанного перечня является в большей степени условным, поскольку требует наличия специального предписания, которое может быть определено исключительно нормами комментируемого акта. Ни один иной акт не уполномочен на разграничение компетенции между федеральными и региональными органами государственной власти, а соответственно, и их правовых предписаний.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также регламентация предметной компетенции каждого отдельного органа направлена на оптимизацию применения мер административной ответственности и эффективное решение задач, определенных КоАП РФ.

Следующий признак административного наказания, на котором мы остановимся, заключается в том, что по своему внутреннему содержанию

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

наказание является карой за совершенное административное правонарушение.

Следует отметить, что представители науки уголовного права значительно раньше приступили к исследованию кары как характеристики уголовного наказания.

Более того, данная проблема на протяжении уже нескольких десятилетий выступает предметом оживленных дискуссий. Поэтому считаем необходимым обратиться к уголовно-правовым исследованиям, в которых раскрывается сущность кары. Понимая близость понятий «уголовное наказание» и «административное наказание» следует обратиться и к утратившему силу УК РСФСР.

Так, в ст. 20 УК РСФСР указывалось, что «наказание не только является карой за совершенное преступление, но и имеет целью». Таким образом, УК РСФСР 1960 года прямо указывал на наказание как на кару за совершенное преступление.¹

Несмотря на это в юридической литературе как в уголовно-правовой, так и административно-правовой, существует целая палитра мнений, от признания кары сущностью наказания до полного ее отрицания.

Причем наказание как кару рассматривают не, только в юридической, но и в философской литературе², а также в религиозной литературе³.

В.К. Дуюнов справедливо отмечает, что «термин «кара» не является специфическим правовым. Это широкое общесоциальное понятие, которое

¹ Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Ведомости ВС РСФСР, 1960. – № 40. – ст. 591.

² См.: Щеглова А.Е. Отношение к поощрениям и наказаниям педагогов и мыслителей стран западной Европы XVII века // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего, 2015. – № 1. Т. 1. – С. 117.;

Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. М.: Юридическая литература, 1973. – 228 с.

³ См.: Путилкин П.А. Соотношение правового и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2013. – 26 с.;

Беспалько В.Г. Система и виды наказаний в девтеромической редакции Моисеева уголовного права (по материалам книги Второзаконие Ветхого Завета) // Вестник Владимирского юридического института, 2014. – № 1. – С. 44-57.

употребляется там и тогда, где и когда речь идет о реализации ответственности виновного лица за совершенный им «грех», проступок, преступление – за зло, причиненное им государству, обществу или отдельному лицу.

Кара – это соответствующая негативная реакция государства, общества, общественного объединения или определенных лиц (например, родителей), а верующие скажут - бога, на неправильное поведение субъекта, нарушении им той или иной социальной (вовсе не только уголовно-правовой) нормы - нормы морали, религии, корпоративной, правовой»¹.

Многих ученых и обычных граждан отталкивает сам термин «кара», так как его иногда ассоциируют с жестокими наказаниями. Между тем, «кара – это справедливое (в современном смысле, а не в средневековом значении талиона) осуждение, порицание виновного, объективное в своей основе, соразмерное воздаяние ему за совершенный им проступок, которое вовсе не обязательно сопровождается страданиями осужденного».

В статье 21 Конституции РФ закрепляется, что «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».²

В ФЗ РФ «О полиции» указано, что «Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание».³

¹ Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000 г. – С. 44-45.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

³ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011. – № 7. – ст. 900

В «Европейской Конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания» в ст. 3 указывается, что «никто не должен подвергаться ни пыткам, ни бесчеловечному или унижающему достоинство обращение или наказанию»¹. В Хартии Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г) в статье 4 содержится аналогичная формулировка².

Другой признак административного наказания состоит в том, что его фактическим основанием является административное правонарушение. Понятие административного правонарушения раскрывается законодателем в статье 2.1 КоАП РФ.

Указанная статья гласит: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».³

Исходя из приведенного определения, а также из положений, которые выработаны теорией государства и права, а также наукой административного права можно сформулировать следующие признаки административного правонарушения.

Во-первых, это деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица.

Во-вторых, данное деяние является административно-противоправным.

В-третьих, данное деяние является общественно опасным, то есть оно либо причиняет вред общественным отношениям, либо ставит общественные отношения под угрозу причинения вреда.

¹ Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS N 126 (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998. – № 36. – ст. 4665

² Хартия Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) (2007/C 303/01) // URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

В-четвертых, субъектами данного деяния могут быть как физические, так и юридические лица.

В-пятых, за данное деяние предусмотрена административная ответственность.

В-шестых, деяние, которое совершено субъектом, должно быть виновным, то есть наличие вины является обязательным признаком административного правонарушения.

Остановимся на наиболее спорных признаках административного правонарушения. Уже не одно десятилетие оживленные дискуссии вызывает признак общественной опасности административного правонарушения.

Так, одни ученые полагают, что общественной опасностью обладают все без исключения правонарушения¹, а другие считают, что общественная опасность характеризует только преступления.

Применительно к нашему исследованию мы не будем вторгаться в полемику о том, являются ли конституционные правонарушения, гражданско-правовые правонарушения общественно опасными. Мы сосредоточим свое внимание на вопросе о том, являются ли административные правонарушения опасными для общества.

Думается, что и административные правонарушения обладают признаком общественной опасности. От преступлений они отличаются характером и степенью общественной опасности. Данный вывод косвенно вытекает из статьи 2.9 КоАП.

Так, в ней указывается, что «при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием»².

¹ Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Спорные вопросы процессуальных правонарушений // *Advances in Law Studies*, 2013. – № 2. С.86.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Малозначительность означает отсутствие общественной опасности, а, следовательно, и административного правонарушения.

Понятие малозначительности раскрывается в «Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Так, в нем указывается, что «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не повлекшее существенного нарушения охраняемых правоотношений».¹

При этом необходимо помнить, что с учетом признаков объективной стороны некоторых административных правонарушений, они ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают охраняемые общественные отношения.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, характеризующими малозначительность правонарушения. Они учитываются при назначении административного наказания.

Наличие общественной опасности у административного правонарушения вытекает и из того, что законодатель изменил сам термин с «взыскания» на «наказание», показав близость юридической природы административных правонарушений и преступлений.

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 25.05.2016 г.) // Российская газета, 19.04.2015 г. – № 80.

Поэтому мы полагаем, что административные правонарушения характеризуются общественной опасностью, но степень этой опасности меньше, в сравнении с преступлениями.

Следующий признак, который характеризует административное правонарушение – это наличие административной ответственности.

По иному его еще называют наказуемостью. А.А. Гогин указывает, что «еще с дореволюционных лет существует мнение о спорности таких выводов, ибо во многих случаях складывается ситуация, когда то или иное физическое лицо, совершившее противоправное деяние, остается ненаказанным в силу многих объективных и субъективных причин (нераскрытое преступление или его декриминализация, истечение срока давности существенное изменение политической обстановки в стране и пр.).

В частности, наказуемость не является обязательным признаком многих административных проступков, гражданско-правовых деликтов, дисциплинарных проступков, нарушений в сфере бюджетных отношений и в области публичной банковской деятельности»¹.

Мы полагаем, что позиция А.А. Гогина противоречит действующему административному законодательству, так как наказуемость прямо указывается в КоАП как обязательный признак административного правонарушения. Если посмотреть составы административных правонарушений, которые закреплены в КоАП, то за их совершение предусмотрены меры административного наказания.

Доводы профессора А.А. Гогина о том, что наказуемость нельзя считать обязательным признаком административного правонарушения, ввиду того, что не всегда может быть выявлен правонарушитель, доказана его вина и так далее, нельзя признать убедительными, ввиду смешения понятий.

Привлечение к ответственности, которое зависит от компетентности правоохранительных органов находится уже в сфере действия принципа

¹ Гогин А.А. Наказуемость как обязательный признак правонарушения: неоднозначные аспекты // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2015 – № 4. – С. 11-18.

неотвратимости административной ответственности, но не понятия административного правонарушения.

Кроме того, посредством признака наказуемости подчеркивается государственная и общественная реакция на правонарушение. Норма об административной ответственности, лишенная санкции, не может выступать нормой как таковой.

Не совсем обоснованным выглядит и аргументация профессора А.А. Гогиной, основанная на обращении к историческому аспекту проблемы.

Так, в «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года в редакции 1866 и 1885 гг. указывалось, что «преступлением или проступком признается как само противозаконное деяние, так и неисполнение того, что под страхом наказания уголовного или исправительного законом предписано»¹.

Известный дореволюционный ученый-юрист Н.С. Таганцев определял преступление как «деяние, посягающее на юридическую норму в ее реальном бытии, деяние, посягающее на охраняемый юридической нормой интерес запрещенное под страхом наказания»². Известный дореволюционный ученый-юрист В. Спасович определял «как деяние, запрещённое законом под страхом наказания»³.

С административной наказуемостью связана еще статья 122 Кодекса административного судопроизводства, в которой регламентируется наложение судебных штрафов.

Из статьи 122 КАС РФ вытекает, что «судебные штрафы налагаются судом в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом. Размер судебного штрафа, налагаемого на орган государственной власти, иной государственный орган, не может превышать ста тысяч рублей, на орган местного самоуправления, иные органы и организации, которые наделены

¹ Отечественное законодательство XI-XX веков. Часть. 1 / Под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрист, 1999. – С. 204.

² Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть Общая. Т. 1. М.: Наука, 1994. – С. 236.

³ Спасович В.Д. Избранные труды и речи. – Тула, 2000. – С. 234.

отдельными государственными или иными публичными полномочиями, – восьмидесяти тысяч рублей, на организацию – пятидесяти тысяч рублей, на должностное лицо – тридцати тысяч рублей, на государственного или муниципального служащего – десяти тысяч рублей, на гражданина - пяти тысяч рублей»¹.

Если проанализировать основания наложения штрафа, то его применяют за различные виды процессуальных правонарушений. Например, статьей 364 КАС РФ предусмотрена ответственность в виде штрафа за утрату исполнительного документа.

В данном случае природа такого штрафа не административная, а административно-процессуальная. Эту разновидность штрафа следует отнести не к мере административной, а к мере административно-процессуальной ответственности.

В связи с принятием и вступлением в силу КАС РФ² административная процессуальная ответственность, которая ранее исследовалась как разновидность административной ответственности, окончательно обособилась в самостоятельный институт юридической ответственности.

На основе проведенного анализа можно заключить, что наказуемость является обязательным признаком административного правонарушения.

Следующий признак административного наказания, на котором мы остановимся, заключается в том, что процессуальным основанием его реализации выступает акт применения административной ответственности³. Акт применения административного наказания относится к разновидности охранительных актов права.

Согласно ст. 29.9. КоАП РФ по «результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление о

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015. – № 10. – ст. 1391.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015. – № 10. – ст. 1391.

³Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция, 2013. – № 5. – С. 2-5.

назначении административного наказания». Статьей 29.10 КоАП регламентируется форма и содержание постановления по делу об административном правонарушении.

В постановлении по делу об административном правонарушении должны быть указаны:

- должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес;
- дата и место рассмотрения дела;
- сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;
- обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;
- статья настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;
- мотивированное решение по делу.¹

В случае наложения административного штрафа в постановлении по делу об административном правонарушении должна быть указана информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа. Там должна содержаться и информация о сумме административного штрафа, который может быть уплачен в соответствии с частью первой статьи 32.2 КоАП РФ.

Если при решении вопроса о назначении судьей административного наказания за административное правонарушение одновременно решается вопрос о возмещении имущественного ущерба, то в постановлении по делу об административном правонарушении указываются размер ущерба, подлежащего возмещению, а также сроки и порядок его возмещения.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Д.А. Липинский дает следующее определение акту применения юридической ответственности «это официальное решение по конкретному делу, индивидуализирующее права и обязанности сторон правоотношения ответственности и содержащее государственно-властное веление о применении мер государственно-принудительной или добровольной формы реализации юридической ответственности, направленное на индивидуальное регулирование общественного отношения»¹. На основе данного определения и положений КоАП РФ² можно сформулировать следующее определение акта применения административного наказания.

Акт применения административного наказания – это официальное решение суда, судьи, иного должностного лица или органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, облеченное в форму постановления, в котором индивидуализируются права и обязанности сторон правоотношения административной ответственности и содержится государственно – властное веление о применении меры административной ответственности.

В данном параграфе нами были рассмотрены не все признаки административного наказания, так как такому признаку административного наказания как наличие определённых целей будет посвящен специальный параграф. Кроме того, отдельный параграф будет посвящен и характеристике административного наказания как мере административной ответственности.

В завершении параграфа необходимо отметить, что в КоАП РФ³ должно быть сформулировано новое понятие административного наказания.

Мы предлагаем следующую редакцию как названия, так и содержания
Статья 3.1. Понятие и цели административного наказания.

¹ Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция, 2013. – № 5. – С. 2-5.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

1. Административное наказание является установленной государством мерой административной за совершение административного правонарушения и применяется в целях кары, предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, восстановления общественных отношений и воспитания правонарушителей.

Вторую часть данной статьи предлагаем оставить в прежней редакции.

1.3. Принципы назначения административных наказаний по действующему законодательству

Среди основных положений, определяющих суть любой отрасли права, отдельно стоит проблема правовых принципов. Поскольку право строится и функционирует на основе определенных принципов значение правовых принципов трудно недооценить, поскольку это нормативно заданные основные (отправные) начала (идеи), определяющие систему отрасли права и адресованные субъектам правовых отношений, в которых отражаются главные свойства и особенности права¹.

В теории права под принципами принято понимать определенные основные идеи, исходные положения, ведущие начала, выражающие сущность права как специфического социального регулятора.

По своей сути принципы права являются несущей конструкцией, на основе которой строятся и реализуются не только нормы, институты или отрасли, но и вся система наказаний.

Правовые принципы подразделяются на свойственные праву в целом (общеправовые), его отдельным отраслям (отраслевые) или группе смежных отраслей (межотраслевые). Например, к отраслевым относится принцип индивидуализации наказания в уголовном праве, к межотраслевым – принцип состязательности в гражданском процессуальном и уголовно-процессуальном праве.

Ученые практически единодушны в общей характеристике правовых принципов, отмечая, что это не результат субъективного усмотрения законодателей, а объективно присущие праву качества. Однако когда дело доходит до установления конкретного перечня общеправовых принципов, то каждый автор имеет здесь собственное мнение².

¹ Неновски Н. Право и ценности. М.: Прогресс, 2014. – 39 с.

² Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. - М.: НОРМА, 2015, с.32.

С.С. Алексеев выделяет принципы законности, справедливости, юридического равенства (всеобщности правосубъектности), социальной свободы, социального, гражданского долга (дисциплины), объективной истины, ответственности за вину

В.К. Бабаев видит в праве генеральные принципы справедливости и свободы, которые получают свое развитие в иных принципах права: демократизма в формировании и реализации права, законности, национального равноправия, гуманизма, равенства граждан перед законом, взаимной ответственности государства и личности.

По мнению В.Н. Синюкова, российскому праву свойственны принципы народовластия, верховенства права, федерализма в устройстве государства и строении правовой системы, юридического равенства граждан перед законом, политического, идеологического и экономического плюрализма, гуманизма, незыблемости и неотчуждаемости прав человека, законности, справедливости, ответственности за вину¹.

Приведенных мнений достаточно, чтобы убедиться в существенных расхождениях во взглядах различных ученых. Причем субъективизм при решении данной проблемы представляется труднопреодолимым. Не случайно в некоторых учебниках вопрос о принципах права вообще не рассматривается.

Исходя из обобщенных точек зрения, как нам представляется целесообразным действующее административное законодательство дополнить новой нормой закрепляющей понятие принципы назначения административных наказаний.

Так, целесообразно внести изменения в главу 1 КоАП РФ² путем включения в нее статьи 1.4.1 которая бы закрепила понятие принципы назначения административных наказаний, под которыми понимались

¹ Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В., Мусаткина А.А. Теория государства и права / Под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского. М.: Проспект, 2015. - 280 с.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

основополагающие идеи, подходы, закрепленные в Общей части КоАП РФ или вытекающие из системного толкования содержащихся в ней правовых норм, устанавливающие общие требования к определению вида и размера административного наказания (административных наказаний), назначаемого (назначаемых) лицу, совершившему административное правонарушение, которыми обязаны руководствоваться судья, орган или должностное лицо, рассматривающие дело о конкретном административном правонарушении.

Назначение административного наказания должно осуществляться на основе общих принципов применения мер административной ответственности, вытекающих из положений Конституции РФ¹ и Кодекса РФ об административных правонарушениях².

На основе проведенного анализа положений названных нормативно-правовых актов можно выделить, следующие принципы назначения административного наказания:

- 1) принцип законности назначения административного наказания;

По своей правовой природе данный принцип имеет конституционную основу. Так, в подтверждении конституционной природы данного принципа статья 15 Конституции Российской Федерации³ закрепляет, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными.

В контексте института назначения наказания за административное правонарушение, указанный принцип раскрывается в части 1 статьи 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Законность применительно к назначению административных наказаний заключается в том, что виновному может быть назначено только то наказание, которое установлено законодательным актом и только в пределах их компетенции и санкции конкретной правовой нормы, предусматривающей административную ответственность¹.

При этом законность назначения административного наказания обеспечивается рядом правовых гарантий, а именно:

- в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях закреплена система административных наказаний, за пределы которой не может выйти ни один правоприменитель;
- в каждой правовой норме закреплены вид и размеры наказаний;
- за административное правонарушение может быть наложено только одно основное административное наказание.

Данный принцип, безусловно, очень важен, однако он не может рассматриваться как первый или основной принцип назначения административного наказания, в отрыве от остальных принципов. Это связано, например, с тем, что закону в ряде случаев можно дать различное, даже противоречивое толкование (что связано с текстуальным несовершенством правовых актов).

В связи с этим при возникновении подобного противоречия до его легального разрешения необходимо опираться на принципы справедливости, гуманизма и иные принципы юридической ответственности.

Также следует поступать и при наличии пробела в законе, регламентирующем процессуальную (но не материальную) природу административного наказания.

С другой стороны, требования справедливости, вины, неотвратимости ответственности обращены также и к самому законодателю, призваны

¹ Липинский Д.А. Принципы и правоотношения юридической ответственности. М.: Nota Bene, 2013. - 387 с.

стимулировать его к разработке нормативных актов должным образом¹.

2) принцип равенства перед законом;

Принцип юридического равенства вытекает из содержания ст. 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой все равны перед законом и судом².

Принцип равенства перед законом означает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

3) принцип презумпции невиновности;

Презумпция невиновности – это классический принцип, предполагающий, что любое лицо рассматривается как невиновное, пока его вина не будет установлена совокупностью доказательств в формальном, установленном законом порядке.

Сущность указанного принципа сводится к тому, что лицо понесет административное наказание только в том случае, что его вина будет доказана.

4) принцип гуманизма административного наказания;

Гуманизм в переводе с латинского означает «человечный», «человеческий». Это, прежде всего, признание человека как личности, индивида, его прав на свободное развитие, утверждение блага человека как

¹ Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Научно-практ. пособ. / Под ред. Н.Г. Салищевой. М., 2016. С. 23.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

критерия оценки общественных отношений. Принцип гуманизма вытекает из основ конституционного строя России, в которых провозглашается приоритет человеческой личности. Как гласит ст. 2 Конституции Российской Федерации, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»¹.

В ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ² законодатель закрепил международно-правовой принцип гуманизма административных наказаний. Согласно которому административное наказание должно применяться в пределах цивилизованных стандартов в отношении физического лица, не должно иметь целью унижение человеческого достоинства и причинение человеку физических страданий и в отношении юридического лица, не должно иметь целью нанесение вреда его деловой репутации.

Эти установки соответствуют положениям Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г.³, и Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, вступившей в силу в 1987 г.⁴, а также Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод⁵.

В этом смысле принцип гуманизма необходимо отличать от принципа индивидуализации ответственности. Если принцип индивидуализации юридической ответственности характер карательного воздействия ставит в зависимость от поведения правонарушителя до и после совершения

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67

⁴ Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS N 126 (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998. – № 36. – ст. 4665.

⁵ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. – № 2. – ст. 163

правонарушения, формы вины, общественной опасности правонарушения, то принцип гуманизма – в зависимости от особых характеристик субъекта правонарушения, которые требуют проявить к нему милосердие.

5) принцип справедливости административного наказания;

Сложность реализации данного принципа заключается в том, что справедливость – это в большей степени категория моральная и этическая, которая имеет свойство значительно изменяться с течением времени.

С нашей точки зрения, справедливость назначаемого административного наказания является самостоятельным принципом назначения административного наказания, который должен отграничиваться от принципа индивидуализации административного наказания.

Принципы справедливости и индивидуализации близкие, но не вполне совпадающие категории. Индивидуализация всегда относится к личности виновного, справедливость же – понятие более широкое: здесь учитываются и личные, и общественные интересы».

При оценке характера конкретного совершенного физическим лицом административного правонарушения должны учитываться следующие обстоятельства: степень значимости (ценности) охраняемых отношений; особенности совершения противоправного деяния: время, место, обстановка и способы его совершения, используемые при этом орудия; наличие (отсутствие) реального вреда охраняемым отношениям, его характер и размер либо наличие (отсутствие) угрозы причинения такого вреда, степень реальности и существенности подобной угрозы¹.

б) принцип индивидуализации административного наказания;

Принцип индивидуализации административного наказания получил легальное закрепление в ч. 2 и 3 ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях².

¹ Панкова О.В. Настольная книга судьи по делам об административных правонарушениях: Научно-практ. пособ. / Под ред. Н.Г. Салищевой. М., 2016. С. 52.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Принцип индивидуализации административного наказания заключается в том, что при назначении лицу административного наказания учитывается не объективная характеристика самого совершенного противоправного деяния (объект и объективная сторона), а субъективные особенности лица, совершившего данное деяние, особенности его поведения при совершении этого деяния и после его совершения, а именно его личность, степень его вины, имущественное (финансовое) положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Вместе с тем при принятии решений о вынесении соответствующих административных наказаний, на наш взгляд, не всегда и (или) не в полной мере учитывается индивидуальность в отношении юридических лиц.

В частности, при принятии решений об установлении или увеличении минимального размера административного штрафа за совершение отдельных видов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, практически не учитывается то обстоятельство, что субъектами таких правонарушений могут быть предприятия малого бизнеса, допустившие незначительные нарушения соответствующих правил, и что применение к ним даже минимального размера административного штрафа может повлечь существенное ухудшение их финансового состояния, а иногда и создать угрозу прекращения их деятельности.

В связи с этим, по нашему мнению при применении к юридическим лицам административно-правовых санкций необходимо учитывать их правовой статус в соответствии с федеральным и региональным законодательством, так как любая организационно-правовая форма предполагает различия в правовом положении определенного юридического лица в РФ.

Как нам представляется статью 4.1 КоАП РФ¹ целесообразно дополнить нормой, раскрывающей принцип индивидуализации административного наказания, и по установлению в санкциях статей Особенной части КоАП РФ более дифференцированных минимальных размеров такого вида административного наказания, как административный штраф, а также о предоставлении судьям, органам и должностным лицам, рассматривающим дела об административных правонарушениях, права снижения минимального размера административного наказания, предусмотренного соответствующей санкцией, назначения более мягкого вида административного наказания, не применения дополнительного вида административного наказания.

7) принцип двусубъектности ответственности;

Данный принцип сформулирован в ч. 3 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Его сущность сводится к тому, что назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное должностное лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо².

8) принцип недопустимость назначения административного наказания дважды за одно и то же административное правонарушение

Этот принцип (принцип *non bis in idem* или «не дважды за одно») является общеправовым и не противоречит тому, что к правонарушителю, подвергнутому ответственности (карательной санкции, например, штрафу), могут быть применены и восстановительные санкции.

В соответствии с ч. 5 ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях никто не может нести

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2011. с.61.

административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Так, например, человек, из хулиганских побуждений разбивший витрину магазина, не только подвергается штрафу или административному аресту по ст. 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (мелкое хулиганство), но и обязывается возместить причиненный правонарушением ущерб (оплатить стоимость разбитой витрины).

9) принцип назначения наказания при совершении лицом нескольких административных правонарушений;

Один из основополагающих принципов назначения административного наказания – принцип назначения наказания при совершении лицом нескольких административных правонарушений – закреплен в ст. 4.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Согласно положениям указанной правовой нормы, при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

Причем если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции².

10) принцип единства прав и обязанностей – состоит в направлении поведения участников регулируемых отношений с помощью детально сбалансированных, взаимно корреспондирующих прав и обязанностей.

Любое субъективное право может быть реализовано лишь при исполнении соответствующей обязанности другого субъекта правоотношения. Например в соответствии со статьей 25.1. Кодекса

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 54 с.

Российской Федерации об административных правонарушениях лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, это означает, что государство в лице законодательных и исполнительных органов обязано принимать меры по реализации этого права, и это делается, в частности, посредством деятельности органов внутренних дел.

Таким образом, подводя итог, можно констатировать что, принципы служат ориентиром правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности. В силу общеобязательного характера принципы права способствуют укреплению внутреннего единства и взаимодействия различных его отраслей и институтов, правовых норм и правовых отношений.

ГЛАВА 2. СИСТЕМА, ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАКАЗАНИЙ

2.1. Система административных наказаний и их классификация

Классификация занимает важное место в познании государственно - правовых явлений. Она позволяет упорядочить исследуемые объекты по определенным признакам, сгруппировать их на виды, выделить общее, присущее тому или виду, роду или классу.

Одновременно классификация позволяет определить и уникальное для того или иного государственно-правового явления, особенного, когда оно не вписывается ни в одну из существующих групп исследуемых объектов.

Поэтому важное значение в исследовании административных наказаний отводится их классификации на определённые группы и виды. При этом мы не должны ограничиваться той классификацией, которую дал законодатель в КоАП РФ¹.

В научной литературе существуют различные варианты классификации изучаемых наказаний.

Так, О.М. Якуба одной из первых стала классифицировать административные взыскания на 3 группы, исходя из зависимости от того, каким интересам и правам нарушителя (личным, имущественным, моральным) причиняет страдания и лишения какое-либо из взысканий:

- общественное порицание, предупреждение (неимущественные взыскания морального воздействия);
- конфискация, штраф (денежные и имущественные взыскания);
- отстранение от должности, исправительные трудовые работы, арест (взыскания, направленные на личность нарушителя).²

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Якуба О.М. Административная ответственность. – М.: 1972. – С. 149.

При всей условности некоторая ценность классификации, данной О.М. Якубой признавалась многими учеными.

Так, например, А.П. Шергин, подвергая критическому анализу классификацию изучаемых взысканий О. М. Якубы, предложил свою, более упрощенную схему классификации по способу воздействия на правонарушителей изучаемых взысканий и разделил их на 2 группы:

- административный арест, исправительные работы, выселение тунеядцев (связанные с исправительным трудовым воздействием на деликвента);
- штраф, лишение определенных прав и др. (не связанные с исправительным трудовым воздействием на деликвента)¹.

И.А. Галаган считал, что классификации О. М. Якубы и А. П. Шергина не дают всесторонней правовой характеристики ответственности, и предлагал несколько иной способ их деления:

- по формам и способу воздействия на личность виновного: лишение прав на землепользование, управление транспортными средствами (меры связанные с ущемлением различных интересов и прав граждан); общественное порицание, предупреждение (меры психологического характера);
- изъятие домовладения и автомобиля, исправительные работы штраф (меры имущественного характера); арест (меры, физического воздействия);
- исходя из места в системе изучаемых взысканий: на дополнительные и основные;
- исходя из процессуального порядка их исполнения и применения: на меры административного порядка, и меры судебного порядка².

Взгляд на классификацию мер ответственности в изучаемой сфере под воздействием действующего законодательства несколько изменился в части пополнения новых разновидностей мер.

¹ Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 173.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. – Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 76.

Так, А.Б. Агапов, например, различает изучаемые наказания, исходя из следующих критериев:

- по способам установления на введенные федеральным законом (дисквалификация, арест и др.) или законом субъекта Российской Федерации (административный штраф, предупреждение);

- исходя из процессуальных особенностей назначения: назначаемые должностными лицами или судьей;

- исходя из правовых последствий применения: предусматривающие ограничение правомочий собственника (административный штраф); ограничивающие неимущественные права (лишение специального права, предупреждение, дисквалификация, административный арест).

Д.Н. Бахрах предложил не менее развернутый подход к классификации изучаемых наказаний он их группирует по последствиям применения устраняющие возможность совершения других правонарушений (лишение специального права), оказывающие исправительное, воспитательное воздействие (дисквалификация, административный арест, административный штраф);

- по степени автономности (самостоятельности): на основные и дополнительные, основные;

- по содержанию карательного воздействия: организационные (дисквалификация, лишение специального права,); на моральные правовые (предупреждение); ограничивающие личные свободы (административное выдворение, арест); имущественного характера (административный штраф);

- по субъекту применения: на применяемые только судом (арест, возмездное изъятие, лишение специального права, дисквалификация, конфискация,); применяемые в судебном порядке и компетентными органами и их должностными лицами (предупреждение, штраф и административное выдворение за пределы Российской Федерации);

- по субъекту ответственности: применяемые только в отношении физических лиц (административное выдворение, лишение специального

права, дисквалификация, арест,); применяемые как к физическим, так и к юридическим лицам (конфискация, предупреждение, возмездное изъятие, штраф);

- по уровню правового установления: установленные децентрализованно (штраф, предупреждение,); на установленные централизованно (все анализируемые наказания);

- по длительности состояния наказанности: на растянутые во времени, длящиеся (дисквалификация, арест, лишение специального права) разовые, единовременные (штраф, предупреждение, административное выдворение)¹.

Исходя из предварительного анализа представленных в науке классификационных подходов к институту изучаемого наказания, наиболее удовлетворяющими изложенным требованиям представляются такие критерии классификации изучаемых наказаний, как:

- правомочность по их установлению;
- характер их воздействия на субъект правонарушения;
- юридическая значимость;
- особенности статуса субъекта правонарушения.

Следовательно, понятен выбор законодателем лишь трех классификационных критериев, причем один из них (юридическая значимость изучаемых наказаний) признан в КоАП РФ непосредственно, а два других (правомочность по установлению изучаемых наказаний и особенности статуса субъекта правонарушения) вытекают из смысла ряда положений указанного Кодекса.

Действующим законодательством закреплена система административных наказаний (часть 1 статьи 3.2 КоАП РФ²):

- предупреждение;
- административный штраф;

¹ Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д.Н. Бахраха. – Екатеринбург, 2004. – С. 324.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности;
- обязательные работы;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

И. В. Максимов, анализируя систему административных наказаний, сделал следующий вывод: «Нынешнее состояние и содержание системы административных наказаний выражает достигнутый уровень правового развития Российского государства. Средства административно-карательного принуждения в их системном сочетании являются, в свою очередь, показателем эффективности административно-наказательной политики государства, экономичности, адаптивности и взаимосвязанности мер административного воздействия»¹.

Следует отметить, что наиболее простой будет являться классификация, которую дал законодатель, подразделив административные наказания на основные и дополнительные.

Согласно статье 3.3 КоАП РФ «предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы

¹ Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Кониной. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 24 с.

могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний»¹.

Причем другая группа административных наказаний может выступать как в качестве основных наказаний, так и в качестве дополнительных, что непосредственно вытекает из части 2 ст. 3.3 КоАП.

Так, «Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания»².

Кодекс об административных правонарушениях закрепляет возможность субъектам Российской Федерации принимать правовые акты регламентирующие составы административных правонарушений, за которые можно назначать наказания.

В этой связи административные наказания можно подразделить на устанавливаемые (закрепляемые) в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

В законах субъектов РФ об административных правонарушениях могут быть закреплены только, такие виды административных наказаний как предупреждение и административный штраф.

Таким образом, федеральный законодатель очерчивает рамки правотворчества для регионального правоприменителя.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Манохин В.М., Адушкин Ю.Ю., Батишаев З.А. Российское административное право. - М. - , 2016. - с.97.

Однако, в зависимости от субъектов, которым предоставлено право применять административные наказания их можно подразделить на две группы:

- административные наказания, применяемые судом,
- административные наказания, применяемые судом и иными уполномоченными органами.

В пункте 2 части 1 статьи 1.3 КоАП РФ законодатель предполагал, вероятно, лишь перечислить одноуровневые элементы системы. В данном случае использование термина «перечень» является вполне обоснованным и допустимым, поскольку категории системы и перечня не отождествляются.

Действующий КоАП РФ, впрочем, как и предыдущий, не имеет нормы, дающей понятие системы административных наказаний, отсутствует и специальная норма, излагавшая бы принципы построения данной системы наказаний.

По данному поводу А.С. Дугенец справедливо замечает, что по мере развития общественных отношений с течением времени значительно изменилась система изучаемых наказаний, но при всем этом следует говорить о ее несовершенстве из-за отсутствия конкретной государственной позиции по вопросу применения изучаемых наказаний¹.

Полагаем, что отсутствие по данной проблеме именно конкретного и четкого государственного властного решения является довольно существенным недостатком, выраженным в непоследовательности и неопределенности всей наказательной политики нашего государства в изучаемой сфере.

Иначе данный классифицирующий критерий можно назвать субъектным.

Такие виды административного наказания как: административный арест, обязательные работы, административный запрет на посещение мест

¹ Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. – М., 2005. – С. 133

проведения официальных спортивных соревнований, дисквалификация назначается только судьей.

Все остальные административные наказания могут быть назначены как судом, так и иным компетентным органом административной юрисдикции.

Административный арест законодатель называет «исключительной» мерой административной ответственности.

Следовательно, административный арест можно отнести к исключительному виду административного наказания, а все остальные к обычным видам административных наказаний¹.

Следуя принципу гуманизма, Кодекс об административных правонарушениях устанавливает ряд ограничений по применению административных наказаний к определенной группе субъектов.

Так, обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам первой и второй групп. Административный арест согласно ч. 2 ст. 3.9 КоАП не может применяться к «беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп»².

Следовательно, административные наказания можно подразделить на применяемые ко всем физическим лицам и применяемые к ограниченному кругу субъектов.

Причем ограничивать круг субъектов, которым может быть назначено то или иное административное наказание может особый правовой статус, обусловленный действием других нормативных правовых актов.

Так, тот же административный арест не применяется к «военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета

¹ Тимошенко И.В. Административный арест в общей системе административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2015. – № 2. – С. 43-47.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов», - указывается в части второй статьи 3.9 КоАП¹.

Субъектная характеристика административных наказаний очень разнообразна. Известно, что все субъекты права подразделяются на индивидуальные и коллективные, то есть на физических лиц и юридических лиц.

Административные наказания можно подразделить на применяемые к:

- физическим лицам;
- юридическим лицам.

Представляется интересной классификация административных наказаний, даваемая на основе вида ограничений прав субъектов.

Так, ряд наказаний ограничивает имущественную сферу правонарушителя: административный штраф и конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Другие административные наказания ограничивают личную свободу, свободу передвижения, свободу выбора местонахождения. К таким видам административных наказаний следует отнести:

- административный арест;
- административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения².

Любая классификация носит условный характер и, как известно, совершенных классификаций не бывает.

¹ Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2015. № 4(10). С. 27.

² Курганов С.И. Назначение наказания и освобождение от наказания. М.: Юрлитинформ, 2015. – с.56.

Поэтому относительно последней классификационной группы следует отметить, что степень ограничения личной свободы у данных административных наказаний различная. В большей степени она выражена в аресте, когда субъект находится в условиях строгой изоляции от общества.

Утративший силу КоАП РСФСР соединял этот вид административного воздействия с «трудовой терапией», так как подвергнутые административному наказанию в виде ареста обязаны были трудиться в местах, определяемых органами, исполняющими данный вид административного наказания¹.

В КоАП РФ² законодатель отказался от данной идеи, исключив трудовое воздействие на лиц, отбывающих данный вид административного наказания.

Условность данной классификации обусловлена еще и тем, что права и свободы человека носят системный характер, и ограничивая одни права, косвенно затрагиваются и другие права, лиц подвергнутых административному наказанию.

Так, за лицом, отбывающим наказание в виде ареста, не сохраняется средняя заработная плата, он лишается возможности трудиться по основному месту работы. На период отбывания ареста правонарушитель лишается возможности воспитывать детей должным образом, а если он обучается в учебном заведении, то ограничивается и его право на образование.

Другая группа наказаний непосредственно ограничивает трудовые права граждан. К таким видам административных наказаний следует отнести обязательные работы и административную дисквалификацию. Обязательные работы ограничивают такие права как свободу труда, право на отдых, а также право на вознаграждение за труд. Причем эти права закреплены как в

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Конституции Российской Федерации¹, так и Трудовом кодексе РФ², а также в ряде международных нормативных правовых актов.

Административная дисквалификация более специфична, она направлена, как на ограничение трудовых прав, так и на ограничение конституционного права на доступ к государственной и муниципальной службе.

Кроме того, она ограничивает право на замещение руководящих должностей, связанных с управлением юридическим лицом. Дисквалификация может распространять свою сферу ограничения и на деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг³.

Ввиду обширности группы прав, которые можно ограничивать такое наказание, как административное приостановление деятельности, следует обозначить, как наказание, ограничивающее права юридических лиц.

Наказание в виде предупреждения связано с честью, достоинством и деловой репутацией. При этом деловая репутация или честь несут урон в результате осуждения как правонарушителя, так и деяния им совершенного.

В юридической литературе этот вид административного наказания часто называют разовым психологическим порицанием.

При этом следует отграничивать административное предупреждение как вид административного наказания, от устного замечания, предусмотренного статьей 2.9 КоАП РФ.

Предупреждение выносится в письменной форме, а замечание - в устной. Кроме того, замечание не входит в перечень административных

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Парламентская газета, 05.01.2002. – № 2-5.

³ Государственное управление: основы теории и организации - Т.1. / В.А. Козбаненко. - М., 2012. С.73

наказаний, который определен в статье 3.1 КоАП РФ и является исчерпывающим¹.

Сущность предупреждения и некоторых других административных наказаний заключается в их разовом, а не длящемся характере.

Поэтому следующее основание для классификации административных наказаний выступает продолжительность противоправного действия.

Так, на основании данного классифицирующего критерия административные наказания подразделяются на длящиеся и продолжаемые.

Длящееся административное правонарушение - действие или бездействие, сопряженное с длительным невыполнением обязанностей, возложенных законом на физическое или юридическое лицо под угрозой административной ответственности.

Продолжаемое административное правонарушение представляет собой совокупность нескольких тождественных деяний, за каждое из которых лицо подлежит административной ответственности. Говоря иначе, продолжаемое административное правонарушение - это несколько действий, каждое из которых является административным правонарушением.

Таким образом, критериями классификации административных наказаний являются:

- длительность административного наказания;
- вид ограничения прав;
- характеристики субъектов, к которым оно может быть применено;
- уровень нормативного правового акта, в котором может быть закреплено наказание;
- характеристики субъекта, наделенного правом применять административное наказание;
- основной или дополнительный характер наказания.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Однако классификация на группы не тождественна самой системе административных наказаний.

Само понятие «система» является философским и означает некое целое, составленное из определенных частей, характеризующихся связями и зависимостями как друг от друга, так и с системой более высокого уровня¹.

По мнению И.В. Максимова, «система административных наказаний в своем философско-правовом (широком) понимании представляется как внутреннее организованное единство, состоящее из иерархически упорядоченного множества относительно самостоятельных видов административных наказаний, совокупность которых выражает комплексно-функциональное предназначение административного наказания в социальной среде»².

Соглашаясь с данным определением, и исходя из норм действующего административного законодательства, можно определить следующие признаки характеризующие систему административных наказаний.

Первым признаком системы наказаний, закрепленных в КоАП РФ³, выступает общая характеристика.

Например, наличие общих целей, отнесение их к категории мер административного принуждения. Хотя это и будет звучать несколько тавтологично, но все административные наказания являются именно административными наказаниями, а не иными правовыми явлениями.

По своей юридической природе меры административного принуждения (наказания), закрепленные в статье 3.1 КоАП относятся к наказаниям, а не мерам обеспечения, мерам защиты, мерам безопасности и так далее. Все административные наказания устанавливаются государством в особом

¹ Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1994. – С. 90.

² Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Конины. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 24 с.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

законодательном порядке, а также исключаются из перечня административных наказаний тоже законодательным органом. Для многих административных наказаний характерен единый порядок наложения.

Вторым признаком системы административных наказаний выступает структурно-иерархическое единство. Этот признак системы административных наказаний вызывает много возражений.

В статье 3.2. КоАП сформулирован перечень видов административных наказаний, но это именно перечень, а не система. Причем, если в Уголовном кодексе РФ в аналогичной статье, закрепляющей виды уголовных наказаний, они выстроены по принципу от менее, строго к более строгому, то в КоАП этот принцип нарушен¹.

Конечно, первым в перечне административных наказаний стоит предупреждение, как менее строгое административное наказание, заключающееся в разном психологическом порицании.

Однако далее следует административный штраф, который может исчисляться сотнями тысяч, а для юридических лиц и миллионами.

Вслед за административным штрафом указан такой вид административного наказания как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, стоимость которого может быть минимальной.

Многие специалисты в области административного права указывают, что перечень административных наказаний, закрепленный в КоАП РФ² не выстроен по системным признакам и в нем нарушена логика построения от менее строго административного наказания к более суровому.

Административный арест, как исключительный вид административного наказания, находится на шестом месте, но вслед за арестом законодатель перечисляет еще шесть видов административных

¹ Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000. - 504 с.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

наказаний, которые по степени своей строгости с ним не сопоставимы. Например, обязательные работы или административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований.

Третьим признаком выступает относительная устойчивость. Однако устойчивость административных наказаний не следует понимать, как ее неизменность. С момента принятия КоАП РФ в систему наказаний вносились изменения.

Так, был исключен из перечня административных наказаний такой вид административного наказания как возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения.

В 2005 году Федеральным законом РФ от 09.05.2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов»¹ перечень наказаний был дополнен административным приостановлением деятельности.

В 2012 году система административных наказаний была дополнена обязательными работами.

В 2013 году система административных наказаний была дополнена наказанием в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных соревнований в дни их проведения.

Изменение системы административных наказаний обусловлено экономическими, политическими, духовными факторами, оно также зависит от появления новых видов угроз для личности, общества и государства.

Кроме того, изменениям подвергались и размеры штрафов административных наказаний, устанавливаемых для физических и юридических лиц, а также должностных лиц. Штрафные санкции - наиболее

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 09.05.2005. – № 19. – ст. 1752

«подвижная» и динамичная часть системы административных наказаний, что обусловлено инфляционными процессами, происходящими в нашей стране.

Причем очень динамична оказалась Особенная часть КоАП РФ¹, там санкции различных норм административной ответственности изменялись неоднократно, в них включались альтернативные наказания, изменялись сроки, размеры и так далее.

При этом законодатель часто вносил такие изменения бессистемно, нарушая иерархию санкций норм административной ответственности.

В результате чего за некоторые административные правонарушения альтернативой штрафу выступает административный арест, который не сопоставим по своей степени строгости со штрафом. Причем речь может идти о минимальной сумме штрафа и аресте на срок до 15 суток. Например, за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, законодатель установил штраф в размере от 2000 рублей до 2500 рублей, а в качестве альтернативного наказания закрепил административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток.

Четвертым признаком выступает системность административных наказаний. Основная суть данного признака заключается и в том, что они связаны с системами других видов наказаний.

Помимо системы административных наказаний в российском праве существуют развитые системы уголовных наказаний, системы налоговых наказаний, системы гражданско-правовых наказаний.

Все указанные системы образуют единую систему наказаний в российском праве, в рамках которой административные наказания выступают уже ее элементом.

Итак, в завершении параграфа сделаем выводы.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Критериями классификации административных наказаний являются: длительность административного наказания; вид ограничения прав; характеристики субъектов, к которым оно может быть применено; уровень нормативного правового акта, в котором может быть закреплено наказание; характеристики субъекта наделенного правом применять административное наказание; основной или дополнительный характер наказания.

В настоящее время назрела необходимость в согласовании системы административных штрафов и уголовных штрафов, так как административный штраф не может быть больше штрафа, который предусмотрен УК РФ¹.

Система административных наказания – это упорядоченная и взаимообусловленная совокупность административных наказаний, характеризующаяся единством, устойчивостью, относительной обособленностью, общими признаками, непротиворечивостью с связями с системами наказаний других видов юридической ответственности.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113

2.2. Цели административного наказания

Проблемы целей права в целом¹, юридической ответственности², видов юридической ответственности³ и административных наказаний⁴ находились и находятся под пристальным вниманием ученых-юристов.

В российской правовой системе существует целая система правовых целей, которая выстраивается по определенной иерархии. Самым высшим звеном данной иерархии являются цели права в целом, затем следуют цели соответствующие делению права на макроуровне, то есть цели публичного и частного права, цели материального и процессуального права⁵.

Другим звеном в системе целей являются цели отраслей права. Далее можно утверждать о целях правовых институтов, отдельных правовых средств: наказаний, поощрений, запретов, обязанностей, дозволений, мер защит и так далее.

Цели административного наказания органически входят в систему целей института административной ответственности и института юридической ответственности в целом.

Поэтому для верного определения целей административных наказаний следует определиться с понятиями «цели права», «цели юридической ответственности», «цели административной ответственности» и «цели наказаний».

Следует также отметить, что само понятие «цель» не является сугубо юридическим. Это психологическое, философское и социальное понятие. По

¹ Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: СГАП, 2003. – С. 142.

² Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности. СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. – С. 59.

³ Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // Административное право и администрирование, 2015. – № 3. – С. 4-20.

⁴ Аскеров М.М. Цели назначения административных наказаний // Пробелы в российском законодательстве, 2015. – № 3. – С. 132-134.

⁵ Оноколов Ю.П. Главная цель административных наказаний - превенция административных правонарушений и преступлений // Административное право и процесс, 2014. – № 8. – С. 37-40.

мнению А.В. Малько и К.В. Шундикова, «цель - это идеальный (существующий в сознании) образ желаемого для субъекта состояния, процесса или явления, возникающий на основе объективных потребностей и возможностей бытия и являющийся важнейшим условием рациональной человеческой деятельности».

Цели в праве не возникают спонтанно, они обусловлены общественными процессами, ввиду социальности самого права. В социуме существует необходимость охраны общественных отношений, их регулирования, совершенствования, искоренения или уменьшения удельного веса отклоняющегося поведения.

Конституция РФ провозгласила наше государство правовым, а человека, его права и свободы высшей ценностью, при этом указав, что защита прав и свобод человека - обязанность государства.¹ Однако наше государство далеко от идеала правового, и данное конституционное положение в настоящее время выглядит как определенная цель.

Законодатель, анализируя общественные процессы, потребности государства, объединений людей, отдельных личностей, фиксирует в нормативных правовых актах определенные цели. Он полагает, что они существуют как идеал, будущий образ развития общественной жизни, политической системы, экономического благополучия населения, совершенствования правового регулирования и так далее.

Ввиду того, что цели закрепляются в нормативных правовых актах, в них присутствует нормативное начало, то есть они становятся обязательными ориентирами как для субъектов правотворчества, так и для исполнительных органов, а также для обычных граждан.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

Таким образом, цель в праве - это предполагаемое состояние (модель) развития общественных отношений, к которой посредством закрепления и реализации правовых норм стремятся уполномоченные субъекты.

Категория «цель» тесно связана с понятием «задача». Кроме того, в нормативных правовых актах в одном понятийном ряду употребляются как понятие «цель», так и понятие «задача».

Анализ философской литературы показывает, что категория «задача» в зависимости от уровня обобщения выступает как определенная цель.

Так, если по отношению к одной цели существуют задачи, посредством разрешения которых достигается цель, то на другом уровне, что являлось задачей, выступает уже как цель по отношению к задачам более низкого порядка.

Поэтому для анализа категории «цель» необходимо исследовать и задачи.

В КоАП РФ законодатель оперирует как понятием «задачи», так и понятием «цели». Достаточно отметить, что вторая статья КоАП РФ носит название «задачи законодательства об административных правонарушениях».

Так статья 1.2 КоАП РФ гласит: «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».¹

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Рассмотрим подробнее задачи административного законодательства.

Задачи представляют собой определяющую категорию, от которой зависит не только объем полномочий отдельных органов, но также и их функции, а также иные аспекты деятельности. Задачи законодательства позволяют определить основные направления его реализации.

Указанные задачи являются общими и характерны для различных видов законодательства.

Во-первых, законодатель указывает на защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина. По смыслу статьи 1.2 КоАП РФ указанные положения объединяют в себе две самостоятельные задачи.

Однако их содержание свидетельствует о единстве данного положения, поскольку защита личности обеспечивается именно путем обеспечения охраны ее прав и свобод, их восстановления в случае нарушения, а также профилактикой таких нарушений.

Следует также заметить, что законодательство об административных правонарушениях в большинстве случаев предусматривает реализацию данной задачи посредством активной деятельности уполномоченных органов государственной власти и иных субъектов.

Это не препятствует использованию субъектами, права которых нарушаются, иных способов защиты, в первую очередь предусмотренных гражданским законодательством.

Во-вторых, законодатель указывает на охрану здоровья граждан. По своей сути это положение КоАП РФ¹ представляет частный случай реализации первой задачи - защиты личности, охраны ее прав и свобод.

Это обусловлено тем, что именно в качестве специального права Конституция РФ² предусматривает право на охрану здоровья гражданина.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

В рамках законодательства об административных правонарушениях охрана здоровья граждан обеспечивается посредством осуществления контроля и надзора за деятельностью уполномоченных на обеспечение охраны здоровья граждан органов.

В-третьих, законодатель в качестве задачи говорит об обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, что является одним из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Это достигается за счет реализации деятельности по обеспечению безопасных условий существования человека специально уполномоченными органами, а также иными субъектами. Необеспечение указанных условий является предметом реализации норм КоАП РФ и иных нормативных актов об административных правонарушениях.

В-четвертых, в качестве задачи рассматривается защита общественной нравственности, которая обеспечивается посредством профилактики и предотвращения правонарушений, посягающих на общественную нравственность.

В-пятых, задача охрана окружающей среды обеспечивается по двум основным направлениям.

С одной стороны, посредством введения мер ответственности за нарушение правил использования и охраны природных объектов и ресурсов.

С другой - посредством закрепления мер административной ответственности за совершение деяний, признанных правонарушениями.

В-шестых, в качестве задачи КоАП указывает на обеспечение установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности. Решение указанной задачи имеет непосредственную связь с административными правонарушениями и наказанием за их совершение.

Административные нормы непосредственно направлены на регламентацию порядка осуществления деятельности органов

государственной власти в части осуществления ими функций государства. В связи, с чем обеспечение предусмотренного статьей 1.2 КоАП порядка составляет одну из основных задач административного законодательства¹.

Немаловажное место в системе задач законодательства об административных правонарушениях занимает комплекс экономических задач. В состав данного комплекса входят защита собственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Роль КоАП РФ сводится не только к обеспечению единого экономического пространства на территории Российской Федерации, но и режима законности в части обеспечения права собственности отдельных субъектов и государства в целом, порядка взимания налогов и иных обязательных сборов.

Следует заметить, что речь в данном случае идет о законодательстве об административных правонарушениях, которое призвано регламентировать перечень административных правонарушений в экономической сфере и меры ответственности за их совершение.

Решение рассматриваемого комплекса задач связано не только с пресечением подобных деяний и восстановлением законности, но, в первую очередь, их предупреждением, т.е. профилактикой административных правонарушений.

Эффективная деятельность по предупреждению административных правонарушений способствует повышению общего уровня правовой грамотности населения, а также способствует сокращению количества совершенных правонарушений.

Не всегда предусмотренное действующим законодательством наказание позволяет исправить нарушителя и пресечь совершение им подобных деяний в будущем.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Положения статьи 1.2 КоАП РФ призваны определить наиболее важные задачи законодательства об административных правонарушениях¹. Однако их перечень может корректироваться применительно к каждой конкретной практической ситуации.

Из статьи 1.2. КоАП РФ следует, что законодатель употребляет понятие «охрана» и «защита». Их значение не одинаковое. Охрана - это родовое понятие по отношению к защите. Охрана общественных отношений, прав и свобод человека и гражданина осуществляется всегда, ввиду наличия самих норм права, в том числе и норм административной ответственности.

Нормы административного права посредством диспозиции и санкции предупреждают субъекта о административной ответственности, направляют его поведение в определенное русло. При этом санкция действует на психологическом уровне, сообщая об угрозе наступления неблагоприятных последствий. Защита же реализуется в тех случаях, когда общественные отношения нарушены, когда не сработал в механизм охраны. Защита права связана с наказанием правонарушителей и восстановлением общественных отношений².

Если еще раз обратиться к статье 1.1 КоАП РФ³, то можно заметить, что применительно к одним задачам законодатель указывает только на охрану определенной группы общественных отношений, а применительно к другим задачам на защиту и охрану той или иной группы общественных отношений. Если следовать буквальному толкованию, то получается, что одни общественные отношения как охраняются, так и защищаются, а другие общественные отношения только охраняются.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Подробно см.: Радько Т.Н. Теория функций права. - М.: Проспект, 2014. С. 18; Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В., Мусаткина А.А. Теория государства и права / Под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского. М.: Проспект, 2015. С. 140.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Поэтому с точки зрения юридической техники данное законоположение нельзя признать свершенным. Законодателю необходимо внести соответствующие изменения в статью 1.2. КоАП РФ.

Мы предлагаем следующую авторскую редакцию указанной статьи. Статья 1.2. Задачи законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

«Задачами законодательства об административных правонарушениях являются:

защита и охрана личности, прав и свобод человека и гражданина; защита и охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

защита и охрана общественной нравственности, окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности;

защита и охрана законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений».

Как уже указывалось в статье 3.1 КоАП РФ законодатель определил цели административного наказания. В качестве нормативно закрепленных целей административного наказания он назвал предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.¹ Иными словами в статье 3.1 КоАП идет речь о целях общей и частной превенции.

Следует отметить, что многие ученые при характеристике целей административного наказания ограничиваются только указанием на нормативно закрепленные цели, то есть на общую и частную превенцию.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Мы полагаем, что такие выводы сделаны без учета определения законодательства об административных правонарушениях как части системы административного права. Между тем во многих нормативных правовых актах (которые по своей юридической природе являются административными) законодатель специально указывает на наличие определенных целей.

Так, в ФЗ РФ от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты» специально указывается, что «Целью настоящего Федерального закона является создание правовых, экономических и организационных основ стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности» (ч 1 ст. 1)¹.

Обратимся к ФЗ РФ от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нем указывается, что целями данного федерального закона являются «определение основ функционирования автомобильных дорог, их использования, осуществления дорожной деятельности в интересах пользователей автомобильными дорогами, собственников автомобильных дорог, государства, муниципальных образований» (ст. 2)².

В ФЗ РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» определяет, что его целями являются:

- обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации,

¹ Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 30.11.2009. – № 48. – ст. 5711

² Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 12.11.2007. – № 46. – ст. 5553.

- защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков (ст. 1)¹.

Федеральный закон РФ от 7 февраля 1992 года «О защите прав потребителей» указывает на цель регулирования отношений, возникающих между «потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами при продаже товаров (выполнении услуг)» (преамбула к закону).²

Перечень законодательных примеров можно продолжить, но мы не ставим перед собой цели перечислить все нормативные правовые акты, в которых указаны те или иные задачи.

Из анализа приведённых примеров видно, что законодатель преследует цель регулирования, упорядочивания общественных отношений в различных сферах государственного управления. Ведь основное инструментальное предназначение права - упорядочить общественные отношения, внести в них состояние организованности³.

Если сопоставить приведённые примеры нормативных правовых актов (а их можно привести гораздо больше) с названиями глав, отдельных статей КоАП РФ, то можно обнаружить наличие системности.

Так, в главе 12 КоАП РФ устанавливается ответственность за административные правонарушения в области дорожного движения. Главой 14 предусмотрены административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

Глава 20 КоАП закрепляет составы правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность⁴.

¹ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3434.

² О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 140.

³ Лейст О.Э. Сущность права. М.: Зерцало, 2002. – С. 174.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

Все составы содержат определенные санкции, которые, действуя на информационном уровне, указывают субъекту, какие могут наступить для него неблагоприятные последствия, если он не будет соблюдать требования нормативных правовых актов, которые составляют административное законодательство.

Следовательно, можно сделать вывод, что административные наказания преследуют цель регулирования общественных отношений.

Ранее мы уже рассматривали вопрос о каре как признаке меры административного наказания, но кара административного правонарушителя является не только признаком административного наказания, но и его целью. Кара по своей сущности означает различные ограничения, которые носят для субъекта неблагоприятный характер. Следовательно, признавая кару признаком наказания, было бы нелогично не считать ее одной из целей наказания.

Как же указывалось цель объективируется в определенных материальных результатах. Применительно к наказанию такими результатами могут быть: сужение имущественной сферы; лишение свободы (при административном аресте) и так далее. Данный результат зависит от вида административного наказания. Можно завуалировать и называть данную цель не карой, а целями «ограничений прав», но суть от этого не изменится.

Считать, что наказание ограничивает те или иные права, и при этом не указывать, что оно не преследует такой цели, по меньшей мере нелогично. «Карательная сущность административного наказания остается неизменной вне зависимости от того, каковы цели административного наказания как правового явления - внешнего выражения указанной сущности.

Отсюда административное наказание, а именно его суть - кара - применяется за совершение административного правонарушения, - деятельности, осуществляемой в прошлом, а цели, поставленные перед наказанием, ориентированы на будущее».

Важно отметить, что кара не является самоцелью административного наказания, она применяется для достижения других целей - предупреждения правонарушений как самим правонарушителем, так и иными лицами. Иными словами ради целей общей и частной превенции.

Кроме того, административное наказание преследует цель восстановления общественных отношений. В реальной действительности любое административное наказание направлено не на одну, а на несколько целей. Наличие других целей не позволяет цели кары административного наказания превратиться в самоцель.

Мы подробно не останавливаемся на понятиях целей общей и частной превенции, так как они достаточно подробно изучены в юридической литературе¹. Отметим лишь, что многие административные правонарушения находятся на грани с преступлениями и могут отличаться только тяжестью последствий, размером причиненного вреда и так далее.

Например, незаконная охота предусмотрена как УК РФ², так и КоАП РФ. Поэтому предупреждение административных правонарушений означает и предупреждение преступлений.

В КоАП РФ³ не закреплена цель восстановления общественных отношений, правопорядка, социальной справедливости.

На наш взгляд, административные наказания обладают восстановительным эффектом.

Так, в результате применения ареста субъект удаляется из определённой группы общественных, в результате чего они нормализуются, восстанавливаются. Либо лишение специального права исключает

¹ См.: Капканов В.И. Превенция самоуправства, как явления: предложения для законодателя // Юридическая мысль, 2016. – № 1. – С. 83-87;

Катасонов А.В. Превентивная функция юридической ответственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2011;

Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. – М.: РИОР, 2013. – С. 63.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

юридическую и фактическую возможность совершить новое правонарушение и восстанавливает общественные отношения. Восстановление как цель административных наказаний следует рассматривать с широких, то есть социальных позиций, а не с узких юридических.

В отличие от КоАП РСФСР КоАП РФ отказался от цели исправления, воспитания правонарушителя. Думается, что в самом КоАП РФ закрепляются социальные ценности и уже ввиду этого данный нормативный акт начинает оказывать своей воспитательное воздействие, формируя ценностные установки и ориентации.

Административные наказания призваны не только покарать правонарушителя, но и исправить его внутренний мир, искоренить правовой нигилизм, сформировать позитивное психическое отношение к объектам административной охраны. Вопрос не в том, что у административной ответственности отсутствует цель воспитания, а в эффективности ее реализации.

К сожалению в настоящее время приходится констатировать, что эффективность воспитательного воздействия административных наказания очень низкая. Данный факт указывает на необходимость пересмотра концепции профилактики административных правонарушений.

Итак, в завершении параграфа считаем необходимым сделать ряд выводов.

Административные наказания преследуют цели: регулирования общественных отношений; кары административного правонарушителя; общей превенции как административных правонарушений, так и преступлений; восстановления общественных отношений; воспитания административного правонарушителя.

2.3. Проблемы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области административного законодательства, закрепляющих возможность применения административных наказаний

Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами является исключительно важной проблемой каждого федеративного государства. Правильное решение этой проблемы обеспечивает, с одной стороны, целостность федеративного государства и его управляемость, с другой - самостоятельность субъектов федерации в решении вопросов, входящих в круг их предметов ведения.

В этой области накоплен богатый опыт (в этом отношении особо существенна практика федеративных государств дальнего зарубежья), который, естественно, требует самого внимательного анализа.

В юридической литературе и в законодательстве некоторых зарубежных стран, когда речь идет о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, иногда говорится о разграничении компетенции.

Эти вопросы взаимосвязаны, ибо одним из факторов, обуславливающих как компетенцию федеральных органов, так и компетенцию органов субъектов федерации, являются переданные в ведение федерации и ее субъектов предметы ведения. И в то же время они разные.

Дело в том, что вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами - это, в сущности, вопрос об отношениях между федерацией и ее субъектами.

Вопрос же о разграничении компетенции между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации - это уже вопрос об отношениях:

- во-первых, между отдельными видами федеральных органов;
- во-вторых, между отдельными видами органов субъектов

федерации;

– в-третьих, между федеральными органами и органами субъектов федерации.

В Послании Президента РФ от 12 декабря 2012 года В. Путина Федеральному Собранию отмечено, что «ключевой задачей остается работа по разграничению сфер ведения между федеральным, региональным и местным уровнями власти»¹.

Так, на заседании комиссии по разграничению предметов ведения и полномочий между тремя уровнями власти в России В. Путин заявил, что первый этап - восстановления единого правового пространства России - подходит к завершению, а следующий шаг, подготовкой которого занимается специальная комиссия, заключается в четком разграничении полномочий.

В свою очередь Совет Федерации, приступил к обсуждению проблемы разграничения полномочий центра и регионов. В частности, Валентина Матвиенко председатель Совета Федерации, заявила, что полномочия федерального центра и субъектов Федерации в сфере административных отношений должны быть четко разграничены и «необходимо четко определить, что является прерогативой центра, а какие обязательства должны выполняться регионами»².

Различные авторы и рабочие группы отстаивают различные концепции реформирования современного государственного устройства Российской Федерации с приданием той или иной симметрии федерации. Одна из самых острых проблем российского федерализма касается двусторонних договоров федерации и субъектов.

Так, на сегодняшний день мы можем наблюдать, продолжения приведения регионального административного законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами, разрешение противоречий, возникших в начале 90-х годов.

¹ Официальный сайт Президента России // <http://президент.рф>

² Официальный сайт Совета Федерации // <http://www.council.gov.ru>

Привычная для России последнего десятилетия правотворческая активность региональных и федеральных законодательных органов заметно усилилась после принятия субъектами Российской Федерации законов об административной ответственности.

Само по себе принятие данных законов является не восполнением пробелов российского федерального законодательства, а в первую очередь средством реализации полномочий субъектов РФ их конституционных прав в области нормативного правового обеспечения по предметам совместного ведения Российской Федерации и исключительного ведения субъектов РФ, в т.ч. по вопросам местного самоуправления.

Принятие указанных законов направлено на обеспечение неотвратимости административной ответственности физического лица (гражданина), должностного лица и юридического лица за нарушения законов и иных нормативных правовых актов в случаях, которые не установлены федеральным законодательством¹.

Сложившаяся на данный момент в сфере регионального административного законодательства правовая ситуация позволяет говорить о том, что границы между федеральным и региональным законодательством являются достаточно размытыми².

При рассмотрении вопроса о полномочиях Российской Федерации в области регионального административного законодательства об административных правонарушениях в Кодексе об административных правонарушениях РФ³ учитывается приоритетность задач обеспечения территориальной целостности Российской Федерации и государственного

¹ О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»): Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 06.02.2013) // URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300/>

² Личичан О.П. Современные тенденции развития региональных правовых систем// Конституционное и муниципальное право, 2009. – № 14. – С. 36.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

суверенитета, единства правового и экономического пространства, верховенства Конституции РФ и федеральных законов, а также единства правового положения граждан и организаций на всей территории Российской Федерации¹.

Статья 1.3 КоАП РФ² исчерпывающе определяет объем полномочий России в сфере регионального административного законодательства. Полномочия субъектов РФ должны определяться по «остаточному принципу», который вытекает из ст.73 Конституции³. Согласно данной статье субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий России по вопросам совместного ведения⁴.

Так, по мнению Дмитриева Ю.А. к основным полномочиям субъектов РФ относится установление административной ответственности по вопросам, которые не имеют федерального значения, а также установление подведомственности и подсудности рассмотрения дел об административных правонарушениях. Законодатель субъекта РФ вправе устанавливать административную ответственность за невыполнение или нарушение конституций, уставов, законов и других нормативных правовых актов субъектов РФ, а также актов органов местного самоуправления⁵.

Как нам представляется, законами субъектов РФ может регулироваться административная ответственность за такие правонарушения, как нарушение правил благоустройства населенных пунктов, правил содержания домашних

¹ Левин Н.И. Создание условий для эффективной реализации исполнительно-распорядительных и правотворческих функций органов государственной власти субъекта Российской Федерации - актуальная задача в сфере российского административного законодательства / Право и безопасность, 2008. – № 2. – С. 34.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

⁴ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. – с.29.

⁵ Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Е.В. Трофимов Административное право: учебник. – М.: Эксмо, 2009. – С. 125.

животных, нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия регионального и местного значения, за правонарушения в области использования имущества, находящегося в собственности субъектов РФ, и т.п.

Важное значение имеет принцип разграничения предметов ведения в области регионального административного законодательства, позволяющий уяснить, как соотносятся между собой федеральное и региональное законодательство об административных правонарушениях, не существует ли между ними концептуальных противоречий. Определить данное соотношение необходимо для того, чтобы правовые регуляторы актов указанного законодательства действовали эффективно и системно¹.

Поскольку главная роль в законодательстве об административных правонарушениях в настоящее время принадлежит КоАП РФ², в ст. 1.3 федеральным законодателем предложен ответ на вопрос об основных подходах к разграничению компетенции в области установления административной ответственности.

Вопросы регионального административного законодательства подлежат разрешению на уровне Российской Федерации, в частности, к ведению Федерации относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ³.

¹ Плеханова Т.С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс, 2009. – № 2. – С. 45-49.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

³ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 г. // Справочная Правовая Система КонсультантПлюс.

В то же время обзор региональных законов субъектов Российской Федерации регулирующих административные правоотношения в области административных правонарушений свидетельствует о том, что регионы активно включились в процесс установления административной ответственности.

Почти во всех регионах уже приняты либо собственные кодексы об административных правонарушениях либо отдельные законы.

Вместе с тем сформировавшаяся в субъектах Российской Федерации практика регулирования административной ответственности не может не вызывать критической оценки, поскольку тенденции региональной нормотворческой деятельности свидетельствуют об установлении субъектами Российской Федерации административной ответственности.

На превышение субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения указывает и судебная практика по делам об оспаривании законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует также отметить, и на это обращал внимание Конституционный Суд Российской Федерации, что субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за нарушение правил и ограничений, закрепленных федеральным законом, и в тех случаях, когда КоАП РФ ответственность за их несоблюдение не предусмотрена. В противном случае, по словам М.С. Студеникиной, это «позволило бы открыть неограниченную возможность дискретных полномочий субъектов Российской Федерации для «исправления» федерального законодательства по своему усмотрению»¹.

Представляется, что сложившееся в регионах такого рода нормотворчество приводит к дублированию субъектами Российской Федерации

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 № 429-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта 3 части первой статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Справочная Правовая Система КонсультантПлюс.

Федерации юридических составов, сформулированных в КоАП РФ, либо иному их воспроизведению, чем это сделано федеральным законодателем, к усложнению организационно-правового механизма привлечения к административной ответственности, наконец, к размыванию КоАП РФ как «жесткого организма», обязательного к исполнению на всей территории Российской Федерации, к снижению эффективности его правоохранительной и предупредительной роли¹.

Следует подчеркнуть, что в науке административного права как на стадии разработки КоАП РФ, так и после его принятия подчеркивалась необходимость регламентации на региональном уровне административной ответственности, не только федеральным законом, но и правовыми актами субъектов федерации. К данной проблеме в своих работах, в частности, обращались А.Н. Костюкова, С.Д. Князев².

В науке административного права и до и после введения в действие КоАП РФ также предлагалось создать и внедрить модельный (рекомендательный) региональный закон об административных правонарушениях с единообразной структурой, воспроизводящей структуру административно-деликтного права, или разработать концепцию регионального закона об административной ответственности, под которой понимается совокупность политических и социально-правовых условий-требований, выполнение которых должно обеспечить социальную полезность и эффективную реализацию закона

Характерной особенностью большинства законодательных актов можно назвать их ориентированность на «городскую среду».

¹Плеханова Т.С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс, 2009. – № 2. – С. 45-49.

² Князев С.Д., Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. – с.134.

По смыслу ч. 1 ст. 1.1, ч. 3 ст. 3.2, п. 4 ч. 2 ст. 22.1, ч. 2 ст. 28.2 и ч. 6 ст. 28.3 КоАП РФ¹ в каждом субъекте РФ должен быть единый закон (но не тематический) регулирующий основные вопросы в административной сфере. Это важно с точки зрения придания ему стабильности и единства, необходимых для его знания, соблюдения и применения.

Региональные законодательные акты, регулирующие административные правоотношения, разнообразны как по форме, так и по содержанию.

Как нам представляется необходимо выработать оптимальные и адекватные федеральные и региональные правовые предписания, избегая излишних нормативных нагромождений и в то же время, предупреждая правовую пробельность.

Рациональное использование этих резервов на федеральном и региональном уровнях призвано способствовать торжеству права, законности и социальной гармонии.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего совершенствования регионального административного законодательства с целью создания эффективного механизма реализации принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Думается, что научной основой для реформирования действующего законодательства должны стать теоретические исследования в области административного права по рассматриваемой проблеме. При этом хотелось бы еще раз обратить внимание на неактуальность с момента принятия КоАП РФ² таких научных предложений, как разработка модельного регионального закона или концепции регионального закона, хотя подобные предложения высказываются и после его принятия.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

На наш взгляд, это в наибольшей степени будет гарантировать выполнение главной задачи регионального административного законодательства направленное на охрану прав и законных интересов граждан, а также будет способствовать упорядочению и внутренней согласованности законодательства об административных правонарушениях и его дальнейшему развитию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В проведенном нами исследовании, мы рассмотрели наиболее важные аспекты института административного наказания: его понятие и признаки, а так же определили проблемные вопросы реализации административных наказаний.

На наш взгляд, значение административных наказаний многогранна. До момента совершения административного правонарушения она выражается в регулировании общественных отношений и предупреждении административных правонарушений.

Административное наказание представляет собой установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения, применяемую только к лицу, признанному виновным в совершении такого правонарушения, и заключающуюся в обусловленном ею лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя.

Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

В случае же совершения административных правонарушений она находит свою реализацию в восстановлении общественных отношений и каре административного правонарушителя. Сущность административных наказаний тесно связана с сущностью самой административной ответственности, ввиду того, что административное наказание выступает ее динамической стадией.

В результате проведенного исследования мы выявили ряд несовершенных положений института административных наказаний. В частности, нами предложены авторские редакции статей КоАП РФ¹,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

которыми регламентируются задачи административного наказания и цели административного наказания.

Вопрос о классификации административных наказаний нами был разрешен не только с позиции его законодательного регулирования, но и исходя из иных критериев: характеристик субъекта административной ответственности; характеристик субъектов, наделенных правом применять административные наказания; вида ограничений прав, которые претерпевает административный правонарушитель и так далее.

При этом в работе мы не ограничились простой классификацией, а исследовали административные наказания с позиции системного подхода, выявив несовершенство законодательного перечня наказаний.

Система административных наказаний включает в себя весьма различные по своему характеру, содержанию и правовым последствиям меры административного воздействия на правонарушителей, что позволяет при назначении конкретного наказания всесторонне учитывать как совершенный проступок, личность правонарушителя, так и любые другие юридически значимые условия и обстоятельства совершенного административного правонарушения.

В узком правовом понимании система административных наказаний представляется как относительно самостоятельная и устойчивая в структуре административного принуждения упорядоченная по критерию сравнительной суровости совокупность видов административных наказаний, взаимодействие и взаимосвязь которых обусловлены единством функционального назначения административного наказания в административно-наказательной политике государства.

В самом общем смысле правовая значимость системы административных наказаний обусловлена прежде всего адекватностью ее понимания как законодателем, так и правоприменителем. Обязательность такого понимания публично-правовых конструкций, чем является и система административных наказаний, означает и недопустимость условного подхода

к ее определению, поскольку в противном случае система административных наказаний лишалась бы какого бы то ни было смысла и правового значения.

Использование системного подхода при исследовании административных наказаний позволило нам сделать выводы об отсутствии иерархии в статье 3.2. КоАП РФ¹, по принципу от менее строгого к более строгому. Законодатель в данной статье привел обычный перечень, а не систему административных наказаний. Сравнение систем административного и уголовного наказания позволило выявить несогласованность системы уголовного и административного штрафа. Основная идея разграничения уголовной и административной ответственности состоит в степени тяжести правонарушения и наказаний за их совершение. В настоящее время за административное правонарушение может быть применён штраф по размерам, превышающий штраф за преступление. Ввиду этого, законодателю следует пересмотреть как систему уголовных штрафов, так и систему административных штрафов, согласовав их друг с другом.

В работе нами обосновывается позиция о том, что не только преступления, но и административные правонарушения обладают общественной опасностью. Дополнительным аргументом, подчеркивающим общественную опасность правонарушения, является введение термина «административное наказание», что показывает общность административной и уголовной ответственности.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1.1. Международные правовые акты

1. Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания ETS N 126 (Страсбург, 26 ноября 1987 г.) // Собрание законодательства РФ, 07.09.1998. – № 36. – ст. 4665.

2. Хартия Европейского Союза об основных правах (Страсбург, 12 декабря 2007 г.) (2007/C 303/01) // URL: <http://eulaw.ru/treaties/charter>

3. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета, 05.04.1995. – № 67.

4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ, 08.01.2001. – № 2. – ст. 163.

5. Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 г.) // URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440801/2440801.htm>

6. Договор об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства таможенного союза и государств – членов таможенного союза (подписан в г. Астане 05.07.2010) (с изм. от 10.10.2014) // URL: http://www.tsouz.ru/MGS/MGS11/Pages/P1_50.aspx

1.2. Нормативные правовые акты федерального уровня

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-

ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. – № 31.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

3. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.03.2015. – № 10. – ст. 1391.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113.

5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Парламентская газета, 05.01.2002. – № 2-5.

6. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 145.

7. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011. – № 19. – ст. 2716.

8. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011. – № 7. – ст. 900.

9. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 13.08.2001. – № 33 (часть I). – ст. 3431.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления контроля в сфере оборота гражданского оружия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 398-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011. – № 1. – ст. 10.

11. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 07.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 21.06.2004. – № 25. – ст. 2485.

12. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Федеральный закон от 08.06.2012 № 65-ФЗ (с изм. от 14.02.2013) // Собрание законодательства РФ, 11.06.2012. – № 24. – ст. 3082.

13. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 09.05.2005 № 45-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 09.05.2005. – № 19. – ст. 1752.

14. Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 30.11.2009. – № 48. – ст. 5711.

15. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Собрание законодательства РФ, 12.11.2007. – № 46. – ст. 5553.

16. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3434.

17. О защите прав потребителей: Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996. – № 3. – ст. 140.

18. О правотворческой деятельности органов прокуратуры и

улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления (вместе с «Положением об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации»): Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144 (ред. от 06.02.2013) // URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14300/>

19. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 г. // Справочная Правовая Система Констультант Плюс.

20. О военном положении: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года // Ведомости ВС СССР. – 1941. – №29. (утратил силу).

21. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909. (утратил силу).

22. Уголовный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (ред. от 30.07.1996) // Ведомости ВС РСФСР, 1960. – № 40. – ст. 591. (утратил силу).

23. Положение об издании местными исполкомами и советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке: Постановление ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 30 марта 1931 года // Собрание узаконений РСФСР, 1931. – №17. – Ст. 186. (утратил силу).

2. Материалы правоприменительной практики

1. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 25.05.2016 г.) // Российская газета, 19.04.2015 г. – № 80.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996г. «По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой ст. 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции» // Собрание законодательства РФ, 1997. – № 1. – Ст. 197.

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. «По делу о проверке конституционности ст. 286 ТК РФ, ч. 2 ст. 85 и ст. 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ, 1998. – № 12. – Ст. 1458.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан» // Собрание законодательства РФ, 1998. – № 20. – Ст. 2173.

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова» // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 7. – Ст. 700.

6. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 № 429-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности

пункта 3 части первой статьи 1.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Справочная Правовая Система КонсультантПлюс.

3. Научная и учебная литература

1. Административная ответственность (часть общая): Учеб. пособие / Под ред. Д.Н. Бахраха. - Екатеринбург, 2004. – С. 637.
2. Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2003. – С. 40-43.
1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М.: Зерцало - М, 2014 - 595 с.
2. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. М., 2012.
3. Аскеров М.М. Цели назначения административных наказаний // Пробелы в российском законодательстве, 2015. – № 3. – С. 132-134.
3. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. - М.: НОРМА, 2015, с.302.
4. Беспалько В.Г. Система и виды наказаний в девтеромической редакции Моисеева уголовного права (по материалам книги Второзаконие Ветхого Завета) // Вестник Владимирского юридического института, 2014. – № 1. – С. 44-57.
5. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 364.

1. Гогин А.А., Липинский Д.А., Малько А.В., Мусаткина А.А. Теория государства и права / Под ред. А.В. Малько и Д.А. Липинского. М.: Проспект, 2015. - 280 с.
6. Гогин А.А. К вопросу о понятии и признаках экологического право-нарушения // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия. Юридические науки, 2013. – № 4. – С. 16-20.
7. Гогин А.А. Наказуемость как обязательный признак правонарушения: неоднозначные аспекты // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева, 2015 – № 4. – С. 11-18.
4. Государственное управление: основы теории и организации - Т.1. / В.А. Козбаненко. - М., 2012.
8. Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Е.В. Трофимов Административное право: учебник. – М.: Эксмо, 2009. – 429 с.
9. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве. – М., 2005. – С. 133
5. Дуюнов В.К. Проблемы уголовного наказания в теории, законодательстве и судебной практике. Курск: РОСИ, 2000. - 504 с.
10. Елистратов А.И. Административное право. - Москва, типография И.Д. Сытина, 1911 г. // Система «КонсультантПлюс»
11. Жижиленко А.А. Наказание. Его понятие и отличие от других правоохранительных средств, 1914 г. – Петроград. // Справочная Правовая Система «КонсультантПлюс»
12. Капканов В.И. Превенция самоуправства, как явления: предложения для законодателя // Юридическая мысль, 2016. – № 1. – С. 83-87;
13. Карпец И.И. Наказание: социальные, правовые и криминологические проблемы. М.: Юридическая литература, 1973. – 228 с.
14. Катасонов А.В. Превентивная функция юридической ответственности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2011. – 26 с.

15. Князев С.Д. Костюков А.Н. Муниципальное право как отрасль российского права: Монография. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2003. – 198 с.
16. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. с. - 296.
17. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд. М.: Проспект, 2011. – 643 с.
18. Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. – 464 с.
19. Курганов С.И. Назначение наказания и освобождение от наказания. М.: Юрлитинформ, 2015. - 176 с.
20. Левин Н.И. Создание условий для эффективной реализации исполнительно-распорядительных и правотворческих функций органов государственной власти субъекта Российской Федерации - актуальная задача в сфере российского административного законодательства / Право и безопасность, 2008. – № 2. – С. 34.
21. Лейст О.Э. Сущность права. М.: Зерцало, 2002. – 362 с.
22. Липинский Д.А. О понятии и функциях актов применения юридической ответственности // Российская юстиция, 2013. – № 5. – С. 2-5.
23. Липинский Д.А. Принципы и правоотношения юридической ответственности. М.: Nota Bene, 2013. - 387 с.
24. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. – М.: РИОР, 2013. – 139 с.
6. Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Процессуальная ответственность. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 184 с.
25. Липинский Д.А., Чуклова Е.В. Спорные вопросы процессуальных

правонарушений // *Advances in Law Studies*, 2013. – № 2. – С. 81-87.

26. Липинский Д.А., Шишкин А.Г., Хачатуров Р.Л. Меры юридической ответственности. М.: РИОР, 2014. - 230 с.

27. Личичан О.П. Современные тенденции развития региональных правовых систем// *Конституционное и муниципальное право*, 2009. – № 14. – С. 36.

28. Макарейко Н.В. Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации // *Вектор науки Тольяттинского государственного университета*, 2014 г. – № 4. – с. 57-60.

29. Максимов И.В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Коница. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. – 24 с.

30. Малько А.В. Наказание и ответственность в российском праве: актуальные проблемы /Под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 272 с.

31. Малько А.В., Шундииков К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов: СГАП, 2003. –296 с.

7. Манохин В.М., Адушкин Ю.Ю., Батишаев З.А. Российское административное право. - М.- , 2016. - с.97.

32. Мусаткина А.А. К вопросу о институте административной ответственности // *Административное право и администрирование*, 2015. – № 3. – С. 4-20.

33. Нагорнов Д.С. Административное наказание как составная часть института административной ответственности // *Бизнес в законе*, 2009. – № 1. – С. 294-296.

34. Неновски Н. Право и ценности. М.: Прогресс, 2014. – 309 с.

35. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Книжный мир, 2009. – С. 81.

36. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. - М., 1998. - с. 346.
37. Оноколов Ю.П. Главная цель административных наказаний - превенция административных правонарушений и преступлений // Административное право и процесс, 2014. – № 8. – С. 37-40.
38. Отечественное законодательство XI-XX веков. Часть. 1 / Под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрист, 1999. – 625 с.
39. Плеханова Т.С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс, 2009. – № 2. – С. 45-49.
40. Путилкин П.А. Соотношение правового и религиозно-православного регулирования общественных отношений: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2013. – 26 с.
41. Росинский Б.Ф. Развитие положений Кодекса РФ об административных правонарушениях, регламентирующих ответственность юридических лиц // Законы России: опыт, анализ, практика, 2014. – № 3. – С. 12.
42. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М., 1994. – С. 90.
43. Сорокин В.Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. 2015. № 4(10). С. 27.
44. Спасович В.Д. Избранные труды и речи. – Тула, 2000. – 783 с.
45. Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2014. – № 7. – С. 5-12.
46. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции. Часть Общая. Т. 1. М.: Наука, 1994. – 800 с.
47. Тимошенко И.В. Административный арест в общей системе

административных наказаний // Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2015. – № 2. – С. 43-47.

48. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2004. – 798 с.

8. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2011. с.261.

9. Уманская В.П. Административная ответственность в сфере государственного управления // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 42 - 47.

49. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. – 200 с.

50. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 257.

51. Щеглова А.Е. Отношение к поощрениям и наказаниям педагогов и мыслителей стран западной Европы XVII века // XXI век: итоги прошлого и проблемы настоящего, 2015. – № 1. Т. 1. – С. 117-121.

52. Якуба О.М. Административная ответственность. – М.: 1972. – 325 с.

Интернет ресурсы

1. Официальный сайт Президента России // <http://президент.рф>
2. Официальный сайт Совета Федерации // <http://www.council.gov.ru>