

«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, КАК ПРАВОВОЙ
ИНСТИТУТ**

Выпускная квалификационная работа

обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»

заочной формы обучения, группы 01001567

Рамазанова Олега Артуровича

Научный руководитель

Доцент, к.ю.н

Мамин А.С.

Рецензент

Преподаватель кафедры АПД
БелЮИ МВД

России им. И.Д. Путилина

старший лейтенант полиции

к.ю.н.

С.А. Москаленко

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ, ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	13
1.1. История правовой анализ становления и развития, института административной ответственности как правовой категории.....	13
1.2. Понятие и основные черты административной ответственности, как правовой категории.....	33
1.3. Нормативно-правовые основания возникновения административной ответственности.....	41
ГЛАВА 2. Особенности института административной ответственности.....	60
2.1 Физические и юридические лица, как субъекты административной ответственности.....	60
2.2. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.....	69
2.3. Разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законодательства закрепляющего административную ответственность.....	84
Заключение.....	91
Список использованной литературы.....	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы данной работы обусловлена тем, что в условиях сложившейся действительности административно-правовая ответственность является наиболее распространенной формой публично-правовой юридической ответственности.

Детерминировано это тем, что данная форма ответственности носит универсальный характер: она установлена за широкий круг правонарушений, которые могут выражаться в несоблюдении правовых норм, относящихся к различным отраслям права, что придает административной ответственности межотраслевой характер.

Кроме того, данный институт активно участвует в обеспечении стабильности общественной жизни и повышении гарантий защищенности прав граждан и тем самым приобретает значимость эффективного правового способа воздействия на общественные отношения.

Институт административной ответственности в России зародился и начал развиваться во второй половине XIX века, и всегда рассматривался как важнейшая составная часть полицейского, а затем административного права, как механизм осуществления государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Решающее влияние на его развитие оказывали экономические и социальные условия жизни страны: политический режим, уровень культуры населения, философские и правовые взгляды представителей отдельных отраслей науки.

Определенное влияние на развитие института административной ответственности оказывали фактическое состояние преступности в стране, многочисленные противоправные действия в различных сферах общественной жизни.

Указанные факторы повлияли и на развитие законодательства об административной ответственности на современном этапе развития государства.

В этой связи можно констатировать, что преобразования, осуществляемые в России в течение последних нескольких лет, настолько глубоки и масштабны, что при всей их непоследовательности и противоречивости нетрудно сделать вывод о том, что идет процесс коренного обновления российской государственности. Меняются место и роль государства в жизни общества, взаимоотношения государства и личности, признаваемые и защищаемые государством ценности. Формируется принципиально новая правовая система Российского государства.

Несмотря на всю кажущуюся простоту, административная ответственность является сложной и многогранной категорией административного права, которая требует углубленного изучения и исследования по ряду причин.

Во-первых, административная ответственность является разновидностью государственного принуждения, регулируемого административно-правовыми нормами. Уяснение юридической природы административной ответственности, умение соотносить меры административной ответственности с иными видами административно-правового принуждения является важнейшей задачей административного права, административно-правовой науки и юридической практики.

Во-вторых, правовые нормы, устанавливающие меры административной ответственности, составы административных правонарушений, порядок применения мер административной ответственности, составляют обособленную часть административного права, именуемую институтом административной ответственности. Познание института административной ответственности в равной мере необходимо при осуществлении государственного контроля (надзора) в различных сферах:

сфере налогообложения, охраны окружающей среды, дорожной безопасности пожарной безопасности и т. д.

В-третьих, законодательство об административных правонарушениях претерпело конструктивные изменения в связи с принятием и вступлением в силу Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Новый кодекс провел разделение федерального и регионального законодательства об административных правонарушениях, признал в качестве субъектов института административной ответственности юридических лиц, закрепил ряд правовых принципов, презумпций и дефиниций, призванных обеспечить единообразие правоприменения по делам об административных правонарушениях, предоставил исключительные полномочия по назначению административных наказаний, ограничивающих конституционные права и свободы судьям.

В-четвертых, административная ответственность находит свое внешнее выражение в ходе производства по делам об административных правонарушениях, которое осуществляется совместными усилиями органов и должностных лиц исполнительной власти, местного самоуправления, судьями. Данное производство имеет место наряду с уголовным, арбитражным и гражданским процессами, что объективно требует всестороннего изучения особенностей производства по делам об административных правонарушениях, позволяющий отграничить его от иных процессуальных действий органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления с точки зрения законности и единообразия.

Кроме того, недостатком современных исследований административной ответственности, на наш взгляд, следует признать отсутствие единой концепции данного института.

Как правило, анализируются отдельные стороны административной ответственности с различной степенью их детализации. Но не менее важным являются представления о том, как эти элементы взаимодействуют между

собой, образуя единое функционирование института административной ответственности. Необходим системный подход, который позволит комплексно взглянуть не только на проблемы, но и пути совершенствования административной ответственности.

Поэтому можно смело констатировать, что проводимая в настоящее время работа по совершенствованию законодательства об административной ответственности, определению роли и места в ней законодательства субъектов Российской Федерации должна базироваться на серьезных научных выводах, положениях, и проводиться гласно, с учетом прав и законных интересов субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности исследования. В российской науке административного права на сегодняшний день сформировались и развиваются определенные взгляды на роль, содержание, принципы административной ответственности.

Вопросы её применения, осуществление производства по делам об административных правонарушениях конкретными субъектами административной юрисдикции всегда являлись предметом научных исследований.

Современный период знаменателен трудами по административной, ответственности А.Б. Агапова, К.С. Вельского, И.И. Веремеенко; В.А. Власова, Т.В. Ворошиловой, В.В. Денисенко, А.С. Дугенца, Л.А. Калининой, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичевой, Б.М. Лазарева, М.Я. Масленникова, Н.П. Мышляева; М.И. Никулина, Л.Л. Попова; Б.В. Российского, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, М.Г. Студеникиной, В.Г. Та-таряна, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.М. Якубы и ряда других ученых.

Вместе с тем до настоящего времени системное и фундаментальное исследование теоретических и- прикладных проблем административной ответственности на основе новейшего законодательства современной,

России; её материально-правовой и процессуальной составляющих отсутствует.

Объектом диссертационного исследования является система общественных отношений, складывающихся в процессе установления и реализации института административной ответственности в современном российском праве.

Предметом диссертационного исследования выступает система правовых норм, регулирующих институт административной ответственности в Российской Федерации.

Целью настоящего исследования является современный научный анализ концепций института административной ответственности, а так же механизма её реализации в условиях правового демократического государства.

В связи с указанной целью были сформулированы следующие **задачи**:

- рассмотреть историю становления и развития института административной ответственности, как правовой категории;
- определить понятие административной ответственности;
- выявить основные черты административной ответственности;
- определить нормативно-правовые основания возникновения административной ответственности;
- рассмотреть общую характеристику института административной ответственности.

Теоретической основой диссертационного исследования изучения проблем административной ответственности стали взгляды ученых административистов таких как: А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, А.А. Демин, Е.В. Додин, А.И. Елистратов, М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, Ф.Е. Колонтаевский, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, В.А. Лория, А.Е. Лунев, В.М. Манохин, М.Я. Масленников, Г.И. Петров, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Ф.С. Разаренов, В.И. Ремнев, Б.В. Российский, М.Я. Саввин, Н.Г.

Салищева, В.Е. Севрюгин, П.П. Сергун, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольская и др.

Изучению роли и места института административной ответственности в регулировании общественных отношений российского общества посвятили свои труды А.Б. Агапов, Ю.С. Адушкин, В.В. Денисенко, И.Н. Зубов, В.В. Игнатенко, Л.А. Калинина, И.Ш. Киясханов, С.Д. Князев, А.М. Кононов, П.И. Кононов, Г.А. Кузьмичева, Е.В. Ламонов, В.П. Лозбяков, И.В. Максимов, М.И. Никулин, И.В. Панова, Э.Н. Ренов, А.П. Солдатов, Ю.Н. Стариков, А.П. Стуканов, В.Г. Татарян, С.Д. Хазанов, А.Ю. Якимов и др

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 Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации, 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-правовой статус государственных корпораций, в частности: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Правительства Российской Федерации, судебных актов Конституционного Суда РФ, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций РФ.

Научная **новизна диссертационного исследования** состоит в том, что впервые на основе новейшего законодательства проведено комплексное и системное научное исследование института административной ответственности, как правовой категории.

В работе представлено комплексное исследование проблем правового регулирования административной ответственности, на основе анализа фундаментальных положений теории государства и права, административного права, а также правоприменительной практики субъектов административной юрисдикции.

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

На защиту выносятся следующие основные выводы и положения:

1. Изучив ретроспективный анализ становления и развития административной ответственности, как правовой категории диссертантом предлагается следующая периодизация данного института:

- 1) с 1917 по 1921 год;
- 2) с 1922 по 1930 год;
- 3) 1931 по 1961 год
- 4) с 1962 по 1980 год;
- 5) 1984 по 2002 год
- 6) с 2002 года по настоящее время.

2. Проанализировав нормы действующего законодательства, диссертантом было выявлено отсутствие понятия административной ответственности.

Так, проанализировав теоретико-правовые взгляды, целесообразным представляется внести в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новую статью 2.1.1. которая будет закреплять легальное понятие административной ответственности, под которой будет пониматься особая правовая форма реакции государства на

защиту публичных и частных интересов физического или юридического лица, при котором она будет выражаться в совокупности установленных государством материальных и процессуальных правовых норм закрепляющих неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного и организационного характера в результате совершенного правонарушителем административного правонарушения, а также достижения цели предупреждения правонарушений.

3. В диссертации обосновывается необходимость более детального исследования обстоятельств, смягчающих административную ответственность. По мнению диссертанта, законодатель при равном правовом положении родителей не учитывает возможность совершения правонарушения одним из законных представителей малолетнего ребенка.

В этой связи, целесообразно внести изменения в рассматриваемую норму п. 10 статьи 4.2 КоАП РФ и изложить её в следующей редакции: совершение административного правонарушения беременной женщиной или физическим лицом имеющего на иждивении малолетнего ребенка при условии нормативного закрепления иждивения.

4. Диссертантом установлено, что обстоятельства отягчающих административную ответственность в действующем законодательстве не учитывают особенности, которые могли бы стать отягчающими.

К таким мнению можно отнести следующие:

- наличие должностных обязанностей;
- состояние потерпевшего в момент совершения противоправного деяния;
- возраст в отношении кого совершается противоправное деяние.

В этой связи целесообразно дополнить действующую статью 4.3 КоАП РФ следующими пунктами:

7) совершение административного правонарушения должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей;

8) совершение административного правонарушения в отношении заведомо малолетнего, престарелого или лица, находящегося в беспомощном состоянии.

5. Диссертантом установлено, что на сегодняшний день в практике применения норм административного законодательства не содержится отдельная норма закрепляющая перечень обстоятельств исключающих административное правонарушение.

Так в этой связи целесообразно дополнить главу 4 КоАП РФ статьей 4.3.1 закрепляющей следующий перечень обстоятельств исключающих административную ответственность:

- крайняя необходимость;
- невменяемость;
- совершение административного правонарушения при оказании действий по задержанию преступника;
- устранения нарушений и (или) возмещения причиненного государству или иным лицам вреда.

Научно-практическая значимость проведенного исследования состоит в том, что данное исследование позволило определить содержание и особенности административной ответственности, а так же выявить основные составные части концепции административной ответственности.

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 разработкой и внесением новых знаний в науку административного права и авторской концепцией комплекса предложений по совершенствованию административной ответственности. Диссертация содержит теоретические положения, совокупность которых представляет собой постановку и решение

сложных проблем административной ответственности, имеющих важное государственное значение.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена важными рекомендациями и предложениями, направленными на совершенствование законодательства об административной ответственности и практику его применения, обеспечивающих защиту прав и свобод граждан и организаций.

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:

Рамозанов О.А. Понятие и основные черты административной ответственности, как правовой категории // 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. 32.

Рамозанов О.А. Нормативно-правовые основания возникновения административной ответственности // 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. 46.

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

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ, ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

1.1. История правовой анализ становления и развития, института административной ответственности, как правовой категории

Институт административной ответственности имеет давнюю историю.

В отечественном законодательстве он стал формироваться с 1917 года. При этом развитие рассматриваемого института нельзя охарактеризовать как простой линейный непрерывный процесс накопления законодательного материала. История отечественного законодательства об административной ответственности носит весьма сложный и противоречивый характер¹.

Условно в развитии института административной ответственности можно выделить следующие этапы:

- 1) с 1917 по 1921 год;
- 2) с 1922 по 1930 год;
- 3) 1931 по 1961 год
- 4) с 1962 по 1980 год;
- 5) 1984 по 2002 год
- 6) с 2002 года по настоящее время.

Следует указать, что вопрос о периодизации процесса становления рассматриваемого института не до сих пор не разрешен в науке административного права однозначно.

Впервые вопрос о необходимости отграничения преступлений, подведомственных уголовным судам, от «полицейских проступков» и необходимости создания, как это имело место быть в ряде стран Западной

¹ Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

Европы, специальных полицейских судов и административных органов для борьбы с ними, возник еще до судебной реформы 1864 г.

Был даже разработан специальный судебно-полицейский устав (разработчиком которого был граф Д.Н. Сперанский), но император Александр II отверг его.

Впоследствии в рамках Устава о наказаниях 1864 г. судопроизводство по делам о «незначительных проступках», под которыми понимались наименее тяжкие нарушения (но все же через уголовно-правовую призму), было отнесено к компетенции мировых судей. И именно этот нормативный акт некоторые ученые считают первым прообразом нынешнего КоАП РФ¹.

В первый период (1917 - 1921 гг.), в связи с зарождением и формированием нового, советского, типа права, отсутствием опыта в области нормотворчества законодательство об административной ответственности, как и нормы Особенной части уголовного права, не были кодифицированы².

Поэтому квалификация правонарушений по видам в каждом конкретном случае зависела от усмотрения соответствующего органа юрисдикции. И можно предположить, что правоприменительная практика в эти годы к проступкам относилась незначительные правонарушения, менее опасные по сравнению с преступлениями.

Должностные лица в этот период, как и граждане, несли ответственность в административном и судебном порядках. Причем законодатель с этими формами принуждения не соединял определенный вид правонарушения.

Административные взыскания в те годы связывались не с основанием - административным проступком, а с субъектом их применения. Основными видами административных взысканий в отношении должностных лиц за

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 Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 364.

нарушения актов центральных органов власти устанавливались штраф и арест, как правило, в относительно-определенных размерах и сроках.

При таком уровне первоначального развития законодательства не были закреплены составы административных правонарушений, система административных взысканий, процессуальные нормы.

Историческое значение данного периода в становлении законодательства об административной ответственности заключается в том, что в те годы был апробирован практикой административный порядок наложения взысканий, который показал его преимущества, а именно: эффективность, быстроту, оперативность в борьбе с распространенными непроступными правонарушениями.

Широкими полномочиями в области административного принуждения, а также нормотворчества в тот период были наделены местные органы власти. Одной из причин этого явилась невозможность центральных органов власти охватить своим регулированием сразу все существующие и вновь возникающие общественные отношения. Данное обстоятельство сказалось и на развитии науки административного права.

Разработка советского административного права за первое десятилетие Советской власти выразилась, прежде всего, в ряде исследований по отдельным проблемам и вопросам советского строительства и администрирования. Так, были изданы работы: М. Владимирский «Организация советской власти на местах» (М., 1921), Л.М. Каганович «Местное советское самоуправление» (М., 1923) и «Улучшение работы советов в деревне» (М., 1924), С.И. Чугунов «О горсоветах, о сельсоветах и их работе», И.Н. Ананов «О горсоветах» (Советское право. 1925. № 1) и «О местных органах Советской власти» (Л., 1925) и др¹.

Нельзя не упомянуть и о выдающемся русском государствоведе и административисте первой трети XX в. Аркадии Ивановиче Елистратове.

¹ Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

Оценивая его вклад в науку, следует отметить, что А.И. Елистратов создал основные контуры общей части административного права, с которой мы имеем дело и по сей день. Одна из частей, входящих в общую часть административного права по Елистратову, посвящена публично-правовому отношению (содержит его понятие, учение о должностях и органах государства, виды административных учреждений, понятия «должностное лицо», «административная служба», «публичные права и обязанности граждан», «объекты публичного права»)¹.

Но как таковой, в прообразе его нынешнего понимания, институт административной ответственности возник лишь в первые годы советской власти.

Постановлением Наркомата юстиции РСФСР от 18 декабря 1917 г. была установлена административная ответственность за проступки, связанные с использованием печати против революции, против народа. Декретом Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 11 апреля 1918 г. местным Советам рабочих и крестьянских депутатов предоставлялось право применять меры административной ответственности и административного принуждения в целом уже и к почтово-телеграфным работникам за саботаж².

Использовалась в те годы административная ответственность и в целях охраны труда на производстве. Например, Декретом СНК РСФСР от 18 мая 1918 г. «Об инспекции труда» была установлена ответственность в виде штрафа, налагаемого на виновных в нарушении правил, охраняющих жизнь, здоровье и труд трудящихся. А это не что иное, как проявление административной ответственности.

В те далекие годы административная ответственность была одним из важнейших средств осуществления функций советского государства, а также воспитания его граждан и наказания злостных нарушителей законности.

¹ Елистратов А.И. Административное право // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина, 2016. – № 5 (21). – С.234-247.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 364.

Здесь следует упомянуть о таких важнейших на тот период нормативных актах в этой сфере, как:

– декрет СНК РСФСР от 16 апреля 1920 г. «О реквизициях и конфискациях», нормы которого в целях подавления сопротивления враждебных сил революции наделяли органы Народного комиссариата продовольствия, Совета народного хозяйства и Всероссийской чрезвычайной комиссии правом применять административное принуждение в виде конфискации и реквизиции имущества;

– декрет ВЦИК РСФСР 1922 г., установивший административную ответственность в виде ареста на срок до двух недель за невыполнение натуральных налогов;

– декрет ВЦИК РСФСР 1922 г., устанавливающий ответственность в виде административной высылки, применявшейся в целях изоляции причастных к контрреволюционным выступлениям лиц, в отношении которых признавалось возможным не применять уголовных санкций¹.

Серьезным стимулом к дальнейшему развитию законодательства об административной ответственности стала кардинальная смена экономического курса страны: новая экономическая политика (НЭП), возродившая на время рыночные отношения и частную предпринимательскую деятельность.

В условиях бурного экономического подъема и возникновения большого количества частных организаций остро возникла потребность в подробном законодательном регулировании хозяйственной деятельности и установлении жестких юридических санкций за несоблюдение правовых предписаний.

Обобщая нормы тех лет, можно сказать, что в годы становления советской власти, последующей социалистической индустриализации страны и коллективизации её сельского хозяйства административная

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 364.

ответственность в основном распространялась на различного рода контрреволюционные проявления и уничтожение эксплуататорских классов.

Второй период (1922 - 1930 гг.) характеризуется возникновением ситуации, потребовавшей проведения кодификации норм отраслей права и правовой регламентации деятельности государственных органов. Так, в мае 1922 г. принимают Уголовно-процессуальный кодекс и в июне 1922 г. - Уголовный кодекс РСФСР.

Вслед за принятием этих законодательных актов начинают уделять внимание правовому регулированию другого вида государственного принуждения - административной ответственности.

Одна из попыток кодификации административно-правовых норм относится к 1923 г., когда НКВД РСФСР попытался разработать проект административного кодекса республики. В печати проходила оживленная дискуссия по проекту. Однако в результате его структура и содержание были признаны узкими, и законодательный акт не был принят¹.

Заслуживает внимания удачная попытка кодификации административно-правовых норм, которая была предпринята в обозначенном периоде на Украине. 12 октября 1927 г., постановлением Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета был утвержден проект Административного кодекса УССР, который вводился в действие с 1 февраля 1928 г. на территории УССР и Молдавской АССР. Административный кодекс УССР явился официальным выражением широко распространенных в то время взглядов на предмет административного права².

В РСФСР в этот период ВЦИК и СНК издают ряд нормативных актов, упорядочивающих законодательство об административной ответственности.

В результате складывается определенная система материальных и процессуальных норм, система административных взысканий за нарушения решений местных органов власти, охраняемых административной санкцией,

¹ Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права, 2011. – № 18. – С. 36-41.

² Там же.

упорядочивается круг субъектов установления административной ответственности¹.

Особое внимание уделяется регулированию высшими органами власти и управления нормотворчества и юрисдикционной деятельности каждого в отдельности звена местных органов власти в области административной ответственности.

Идет поиск наиболее оптимального варианта регулирования деятельности местных органов власти по установлению и применению административных взысканий.

В основу установления административной ответственности законодателем был положен принцип равенства всех перед законом, который выразился в том, что субъектами административной ответственности наряду с гражданами стали являться и должностные лица, для которых устанавливались одинаковые меры взыскания за одни и те же правонарушения. Именно с этим периодом и нужно связывать возникновение института административной ответственности должностных лиц.

Третий период (1931-1961 гг.) отмечен принятием в РСФСР наиболее крупного акта того времени: Положения об издании местными исполнительными комитетами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке от 30 марта 1931.

Этот период в развитии законодательства об административной ответственности юридических лиц ознаменовался принятием указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафных санкций, налагаемых в административном порядке»², установившего запрет на применение штрафов к юридическим лицам.

¹ Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : Учебное пособие; Нормативные акты / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М. : Юриспруденция, 2000. – 464 с.

² Административное принуждение и административная ответственность : сб. нормативных актов / сост. Ю. Н. Стариков. - М., 1998.

Положение унифицировало процедуру издания решений с административной санкцией для всей системы местных органов власти и производство по делам о нарушениях этих актов и действовало до 1962 г. Аналогичные положения были приняты и в других союзных республиках.

Четвертый период развития законодательства об административной ответственности явился результатом активизации в конце 50-х годов научных исследований института административной ответственности и внесения конкретных предложений по его кодификации.

В результате такой научно-исследовательской работы 21 июня 1961 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке», положивший начало общесоюзной кодификации законодательства об административной ответственности. Аналогичные по наименованию указы были приняты в 1962-1963 гг. во всех союзных республиках, включая РСФСР¹.

Значение принятого Указа несколько выходило за пределы, очерченные его наименованием. В нем не только систематизировались административно-правовые нормы, определяющие полномочия органов государства на установление и применение штрафа, как вида административного взыскания, но и решались многие общие вопросы: о компетенции Союза ССР и союзных республик по определению составов административных правонарушений; о системе органов, применяющих отдельные меры административного воздействия; затрагивались некоторые процессуальные вопросы, связанные с рассмотрением дел об административных правонарушениях.

Указ ограничил сферу применения административного принуждения. После его принятия были изменены или отменены некоторые республиканские нормативные правовые акты.

¹ Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : Учебное пособие; Нормативные акты / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М. : Юриспруденция, 2000. – 464 с.

В 1977 г. принимается новая Конституция СССР¹. Закрепив существенные изменения в экономической и социальной жизни общества, конкретизируя и регламентируя деятельность различных государственных органов, а также права граждан, она обусловила необходимость обновления действовавшего законодательства практически во всех отраслях жизнедеятельности. Не было исключением здесь и административное право вообще и институт административной ответственности в частности.

Отражением процесса обновления правовых норм, регулирующих административную ответственность, явилось принятие 23 октября 1980 г. Верховным Советом СССР Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях², ознаменовавшее начало пятого периода развития законодательства об административной ответственности должностных лиц.

Проект Основ (примечательно, что в первоначальном варианте предусматривались Основы об административной ответственности) разрабатывался инициативной группой, образованной при ВНИИСЗ.

После рассмотрения проекта Основ в Президиуме Верховного Совета СССР и направления его 13 октября 1967 г. для дальнейшей доработки комиссии законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей образовали из числа депутатов подкомиссию и рабочую группу, в которую вошли научные работники и представители ряда министерств и ведомств. Проект Основ несколько раз направлялся на отзыв в различные заинтересованные органы и организации, от которых было получено большое количество замечаний и предложений, во многом противоречивых, что, естественно, сказалось на сроках работы над этим документом.

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратил силу) // Ведомости ВС СССР, 1977. – № 41. – ст. 617.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) (утратил силу) // Ведомости ВС СССР, 1980. – № 44. – ст. 909.

В результате после большой и напряженной работы подготовка проекта закона была завершена. 18 октября 1980 г. он получил одобрение комиссий законодательных предположений обеих палат и был рекомендован Верховному Совету СССР. 23 октября 1980 г. на совместном заседании Совета Союза и Совета Национальностей новый закон был принят¹.

Основы явились первым в истории советского государства общесоюзным кодифицированным актом, регулирующим все основные вопросы борьбы с административными правонарушениями.

Они восприняли все принципиальные положения об административной ответственности из предшествующего законодательства, традиционно сохранили объединение в одном акте материальных и процессуальных норм.

Вместе с тем Основы включили в себя ряд новых положений: впервые были сформулированы задачи законодательства об административных правонарушениях (ст. 1); закреплено положение о необходимости профилактики правонарушений (ст. 4); выделено разграничение компетенции между субъектами правотворчества в области законодательства об административных правонарушениях: по видам правил установления административной ответственности (ст. 3) и по видам административных взысканий (ст. 12)².

Впервые в Основах были сформулированы правовое легальное понятие административного проступка как основания административной ответственности и его формально-юридические признаки, определены системы субъектов такого проступка и административных взысканий, введен институт необходимой обороны и крайней необходимости, а также закреплен перечень обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность.

¹ Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : Учебное пособие; Нормативные акты / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М. : Юриспруденция, 2000. – 464 с.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) (утратил силу) // Ведомости ВС СССР, 1980. – № 44. – ст. 909.

В качестве положительных сторон принятых Основ административисты отмечали: наличие гуманизма, так как нормы кодифицированного акта ориентируют не на усиление наказания, кары в отношении нарушителей, а делают акцент на профилактику правонарушений, воспитание нового человека, повышение уровня его сознательности; заметное увеличение числа норм, усиливающих роль общественных начал в борьбе с административными правонарушениями, что свидетельствует о возрастании роли этических основ в законодательстве об административной ответственности; сокращение общего числа административно наказуемых деяний¹.

Наряду с этим Основы предполагали создание условий, гарантирующих защиту от необоснованного применения административных санкций, стабилизацию круга органов, применяющих меры административного наказания, и ограничение круга органов, устанавливающих ответственность; яркое выражение централизации в решении вопросов административной ответственности и т.д.

В целом данный период времени, по мнению М.С. Студеникиной, характеризуется усилением демократических начал в формировании законодательства об административной ответственности².

Пятый период, по нашему мнению, начинается с момента вступления в действие КоАП РСФСР³ - первого кодифицированного государственно-правового акта России по вопросам административной ответственности.

КоАП РСФСР, как и Основы, явился комплексным актом, охватывающим все действовавшие к тому времени союзные и республиканские правовые нормы об административных правонарушениях, совершаемых физическими лицами. Этот законодательный акт имел, по

¹ Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права, 2011. – № 18. – С. 36-41.

² Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2014. – № 7. – С. 5-12.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909.

сравнению с другими аналогичными нормативными актами, принятыми ранее, особенности по содержанию и структуре.

Так, КоАП РСФСР содержал материальные, процессуальные нормы (регламентировали порядок производства по делам об административных правонарушениях и порядок исполнения постановлений о наложении административных взысканий) и компетенционные нормы (закрепляли систему органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, определяли их компетенцию и подведомственность рассматриваемых ими дел), расположенные в отдельных разделах.

Особенная часть его, устанавливающая конкретные правила в сфере государственного управления, за нарушение которых предусматриваются определенные санкции, была сконструирована по двум признакам: одна часть глав - по объекту посягательства, другая часть - по отраслям управления.

Данное расположение норм явилось результатом расхождения взглядов ученых, участвовавших в процессе подготовки проекта КоАП РСФСР, относительно критерия группировки норм Кодекса РСФСР. Тем не менее, такая структура обеспечивала удобство пользования Кодексом для тех субъектов административно-юрисдикционной деятельности, которые не являются юристами.

Порядок введения в действие КоАП РСФСР был определен Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 ноября 1984 года¹. Данным Указом были установлены правила его применения в целом и отдельных его норм. Относительно соотношения Кодекса с другими нормативными актами, не включенными в него, в Указе было закреплено, что такие нормативные акты применяются, поскольку они не противоречат КоАП РСФСР.

¹ Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность : Учебное пособие; Нормативные акты / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М. : Юриспруденция, 2000. – 464 с.

КоАП РСФСР¹ занял особое место в системе законодательства об административных правонарушениях: это самый крупный акт, регулировавший как общие вопросы административной ответственности, так и определявший конкретные виды административных правонарушений и виды взысканий за их совершение.

Надо отметить, что Кодекс РСФСР не только решил вопросы совершенствования применения наказательных мер к правонарушителям, но и законодательно определил пути профилактики всех правонарушений (ст.ст. 1, 7, 23, 225 и др.) и соблюдения законности в этой важной и социально значимой деятельности (ст.ст. 8, 9, 21, 22, 23, 33, 38 и т.д.).

Как отмечалось выше, КоАП РСФСР кодифицировал нормы, устанавливающие административную ответственность за правонарушения, совершаемые физическими лицами.

В качестве субъектов административной ответственности в нем были названы и должностные лица. Согласно ст. 15 КоАП РСФСР основанием для привлечения должностных лиц к ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные обязанности.

Особенная часть КоАП РСФСР предусматривала более 100 статей, содержащих составы административных правонарушений, совершаемых должностными лицами. Анализируя данные нормы, можно прийти к выводу, что административные проступки должностных лиц имеют несколько разновидностей.

Шестой этап характеризуется принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях². Как справедливо отмечают ученые административисты - это качественно новая ступень в развитии всей отрасли отечественного административного права, что в

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

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.

полной мере справедливо и по отношению к институту административной ответственности¹.

Рассматриваемый правовой акт, содержательно переработав и обобщив действовавшее до него административное законодательство, выработал единую концепцию административной ответственности.

Так, в частности, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях² был принят 20 июня 1984 г., а вступил в действие с 1 января 1985 г., просуществовал семнадцать с половиной лет - до 1 июля 2002 г., когда вступил в силу ныне действующий Кодекс РФ об административных правонарушениях, принятый 30 декабря 2001 г.

В соответствии со ст. 1.1 КоАП РФ³ законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса об административных правонарушениях и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Задачами законодательства об административных правонарушениях являются: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан и 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.

Кодекс РФ об административных правонарушениях является единственным на сегодняшний день федеральным законодательным актом,

¹ Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

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

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.

аккумулирующим в себе все основополагающие правовые нормы, составляющие в совокупности институт административной ответственности¹. Он основывается, прежде всего, на положениях Конституции РФ, а также на общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации.

В ч. 2 ст. 1.1 КоАП РФ прямо сказано: «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, то применяются правила международного договора».

Структурно КоАП РФ² состоит из пяти разделов: «Общие положения», «Особенная часть», «Суды, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», «Производство об административных правонарушениях» и «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях».

Кодекс РФ об административных правонарушениях соединяет в себе как материальные нормы, так и нормы процессуального права.

Причем содержащиеся в нем материально-правовые нормы выходят далеко за границы охраны чисто управленческих отношений, о чем явно свидетельствуют положения Особенной части КоАП РФ, предусматривающей составы административных правонарушений, посягающих на права граждан, на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, на собственность, на институты государственной власти и пр.

Объединение же всех материальных и процессуальных норм об административной ответственности воедино дает возможность правоприменителям лучше ориентироваться в соответствующих правилах, поскольку число лиц, уполномоченных применять административно-

¹ Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

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.

правовые санкции, достаточно велико и их конкретные полномочия в этой сфере во многом отличаются друг от друга¹.

Такое положение дел непременно должно отразиться и на повышении уровня законности административно-юрисдикционной деятельности, что также немаловажно в условиях построения в России правового государства.

Нельзя не затронуть и своеобразие законодателя в подходе к решению вопроса о нумерации статей Кодекса РФ об административных правонарушениях, учитывая тот фактор, что в условиях постоянно меняющейся ситуации в административно-правовом регулировании экономической, социально-культурной и иных сфер общественной жизни страны неизбежно придется периодически вносить соответствующие изменения и в структуру их административно-правовой охраны.

Так в каждой из тридцати двух глав КоАП РФ нумерация статей ведется по индексу главы и последовательному месту каждой статьи в самой этой главе. И если потребуется дополнить КоАП РФ еще какой-нибудь нормой или совокупностью норм, объединенных в одну статью, то включаться такая статья будет в соответствующую главу со своим самостоятельным номером, чего нельзя сделать применительно к другим кодифицированным актам российского законодательства (дополнять которые приходится дублируя номера уже имеющихся статей с цифренными индексами типа «прим», «два прим» и т. д.)².

Представляется, что такой подход законодателя в структурировании КоАП РФ позволяет частично упростить ориентацию в его нормах, как простому гражданину, так и правоприменителю.

Говоря о законодательстве Российской Федерации в области административной ответственности, нельзя не затронуть вопрос о

¹ Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

² 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.

разграничении предметов ведения и полномочий Российской Федерации и её субъектов в этом вопросе, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ¹ административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

В соответствии с ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ² к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление:

- 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;
- 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения;
- 3) 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;
- 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- 5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Кроме того, в соответствии с законодательством о судебной системе, законодательством о защите прав несовершеннолетних и с установленной структурой федеральных органов исполнительной власти, КоАП РФ в разделе III определяет подсудность дел об административных правонарушениях - судам, подведомственность дел об 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 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1.

правонарушениях - комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных данным кодексом, - федеральным органам исполнительной власти. Об этом прямо сказано в частях 2-4 ст. 1.3 КоАП РФ.

За пределами ведения Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют самостоятельное правовое регулирование в сфере борьбы с административными правонарушениями, которое строится по двум основным направлениям - это самостоятельное определение видов административных правонарушений, посягающих на общественные отношения и полномочия, урегулированные региональным законодательством, а также определение основ компетенции муниципальных органов власти в борьбе с административными правонарушениями.

При этом принимаемые ими в данной сфере законы не должны противоречить регулирующим те же общественные отношения федеральным законам, а также вторгаться в сферы, регулируемые в рамках предметов исключительного ведения Российской Федерации и её совместного с субъектами Российской Федерации ведения (ст.ст. 71, 72 Конституции РФ¹), если по данному вопросу был издан федеральный закон.

Таким образом, рассматривая административную ответственность, как правовой институт, следует отметить, что значительные изменения в общественно-политической жизни, государственном устройстве и экономике страны предопределили необходимость дальнейшего развития института административной ответственности.

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.

1.2. Понятие и основные черты административной ответственности, как правовой категории

В механизме обеспечения правопорядка, дисциплины и законности важную роль играет институт административной ответственности, которая стимулирует к надлежащему выполнению обязанностей, соблюдению установленных правил, способствует предупреждению правонарушений.

Наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной, административная ответственность является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемых государством путем издания правовых норм, определяющих основание ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнение этих мер¹.

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания², поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойки.

С точки зрения этимологии, ответственность - это обязанность, необходимость давать отчет о своих действиях, поступках и т. п. и отвечать за их возможные последствия, а юридическая ответственность - это вид социальной ответственности, всегда связанный с возможностью применения принудительной силы государства и выраженный в санкциях правовых норм³.

Юридическая ответственность является одним из средств (причем средством правового характера) по блокированию противоправного поведения и стимулированию общественно-полезной деятельности людей.

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

² Лазарев В.В. Теория права и государства. - М., 1996. – С.243.

³ Агапонов А.К. Власть и ответственность (региональный аспект). Ростов-н/Д, 2002. – С. 10-36.

Общая правовая цель юридической ответственности заключается в восстановлении нарушенного правопорядка путем реализации защитных средств права, выраженных в санкции нарушенной нормы¹.

В отечественной правовой науке нет единства мнений в трактовке понятия юридической ответственности. Каждый автор, так или иначе пытается определить её по-своему, делая упор на те её аспекты, которые он считает главными и определяющими.

Юридическая ответственность - это сложное социально-правовое явление, которое характеризуется следующими признаками:

1) заключается в наступлении для правонарушителя определенного рода неблагоприятных правовых последствий и ограничений или лишений как морального, так и материального характера: лишение свободы, конфискация имущества, штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься конкретным видом деятельности и др.;

2) налагается от имени государства принудительно (зачастую вопреки согласию правонарушителя);

3) налагается только за виновно (в форме умысла или неосторожности) совершенные деяния противоправного характера;

4) сочетается с публичным государственным осуждением и наряду с карательной функцией отчасти выполняет функцию восстановления нарушенного правопорядка, а также предупреждения правонарушений в будущем, как со стороны привлекаемого к ответственности лица, так и со стороны иных лиц².

Поэтому в самом общем виде юридическую ответственность можно определить как применение мер государственного принуждения к правонарушителям для восстановления нарушенного правопорядка и (или) наказания лица, совершившего правонарушение.

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

² Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. – 200 с.

Классификация юридической ответственности, т. е. её деление на те или иные виды, в литературе проводится по различным основаниям, главным из которых является классификация в зависимости от отраслевой принадлежности правовых норм, закрепляющих юридическую ответственность¹.

Так, в зависимости от этого критерия, в юриспруденции принято различать: уголовную, административную, дисциплинарную и гражданско-правовую ответственность.

В качестве особой разновидности юридической ответственности нам будет интересно рассмотреть административную ответственность.

Профессор А. Б. Агапов, например, под административной ответственностью понимает разновидность правовой ответственности, субъектами которой являются Российская Федерация и её регионы, уполномоченные ими юридические лица, органы исполнительной законодательной власти, суды, наделенные полномочиями в сфере административного правосудия, должностные лица указанных органов, а также физические лица².

А. П. Алехин, отмечает, что под административной ответственностью следует понимать вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему правонарушение³.

В вышеназванных дефинициях подчеркивается, что административная ответственность - это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом

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

² Агапов А. Б. Административная ответственность. Учебник. М., 2000. – С. 22.

³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998. – С.282.

административных взысканий к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение¹.

В приведенных понятиях отмечается, что административная ответственность применяется уполномоченным органом или должностным лицом.

Свое понимание этого вопроса выдвигает проф. Д. М. Овсянко, считающий, что административная ответственность это применение государственными органами, должностными лицами и представителями власти установленных государством мер административного наказания к гражданам, а в соответствующих случаях и к организациям за нарушение законности и государственной дисциплины².

При этом административная ответственность имеет общие черты с другими видами юридической ответственности - уголовной, дисциплинарной, материальной, что выражается прежде всего в общей цели, которую преследуют все виды правовой ответственности по воспитанию правонарушителей и их профилактике, в принудительном характере мер воздействия на правонарушителей, отрицательной оценке их поведения.

В то же время в законодательстве общие признаки юридической ответственности специфически преломляются применительно к административной ответственности, а также закрепляются признаки, характерные именно для данного вида ответственности.

В целом основные черты административной ответственности сводятся к следующему:

Во-первых, административную ответственность за совершенные административные проступки устанавливают не только органы законодательной власти (например, принятие федерального закона - Кодекса РФ об административных правонарушениях), но в объеме своих полномочий

¹ Административное право. Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2012. – С. 335-336.

² Овсянко Д. М. Административное право. Учебное пособие / Под ред. Г. А. Туманова. М., 1997. – С.29.

и компетенции административную ответственность в подзаконных актах могут устанавливать и органы исполнительной власти.

Во-вторых, наложение административных взысканий осуществляется специально уполномоченными органами исполнительной власти, а в некоторых случаях - судами (судьями). В отличие от дисциплинарной ответственности здесь нет прямой соподчиненности между правонарушителем и лицом, уполномоченным налагать административные взыскания за совершенные правонарушения.

В-третьих, административная ответственность отличается от других видов юридической ответственности и по субъектам ответственности.

К ним относятся не только физические лица - граждане, государственные и муниципальные служащие, должностные лица, но и юридические лица.

В некоторых случаях ответственность несут и предприятия, учреждения, организации (например, за экологические правонарушения и правонарушения в сфере торговли).

К ответственности могут привлекаться лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста. При этом к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, совершившим административные правонарушения, применяются, как правило, иные, чем к взрослым, меры, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних.

Случаи, когда несовершеннолетние (от 16 до 18 лет) отвечают на общих основаниях, определены ст. 2.3 КоАП РФ¹. Родители и лица, их заменяющие, несут ответственность не за правонарушения детей, а в связи с ними - за то, что не контролировали их поведение.

Должностные лица, работающие в государственных органах, согласно ст. 2.4 КоАП РФ несут ответственность не только за нарушения обязательных правил своими действиями, но и за некоторые

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.

правонарушения, которые считаются упущениями по их роду службы. Это административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил, в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, охраны природной среды, здоровья населения, санитарно-эпидемиологических правил и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности¹.

Специальные субъекты административной ответственности перечислены в ст. ст. 2.4 - 2.6 КоАП РФ². Там же определен порядок привлечения их к административной ответственности.

К ним относятся военнослужащие, призванные на сборы военнообязанных, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

Эти категории государственных служащих несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам. Но за нарушение правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и за контрабанду они несут административную ответственность на общих основаниях.

Однако к ним не могут быть применены исправительные работы и административный арест, а к военнослужащим срочной службы - и штраф.

В-четвертых, основанием административной ответственности является совершение административного проступка и наличие соответствующей нормы, предусматривающей эту административную ответственность.

¹ Мусаткина А.А. К вопросу об институте административной ответственности // Административное право и администрирование, 2015. – № 3. – С. 4-20.

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.

Ответственность (административная) наступает только в том случае, если конкретное правонарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с законодательством уголовную ответственность.

В-пятых, административное правонарушение является деянием, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства, и оно всегда противоправно. Конкретные административные проступки, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, указаны в КоАП РФ и других нормативно-правовых актах.

От преступлений административные правонарушения отличаются лишь меньшей степенью общественной опасности, поэтому зачастую говорят о вредоносности, а не общественной опасности административных правонарушений.

Составы же административных правонарушений аналогичны составам преступлений и включают в себя объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

В-шестых, некоторые составы административных правонарушений можно назвать формальными, так как административная ответственность наступает независимо от того, наступили отрицательные последствия от данного нарушения или нет, - достаточно самого факта нарушения правил, охраняемых нормами административно-правовых актов. Например, переход гражданином улицы в неположенном месте.

В-седьмых, за совершение административного проступка налагается административное взыскание, за дисциплинарный проступок - дисциплинарное, а за преступление - уголовное наказание.

В-восьмых, к лицам, совершившим административные правонарушения, применяются специальные меры государственного (административного) принуждения. К ним относятся: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; меры административной ответственности (административные взыскания).

Несмотря на имеющиеся отличия административной ответственности от других видов юридической ответственности, следует отметить, что общим для всех для них является то, что основанием возникновения любого вида юридической ответственности всегда является тот или иной вид правонарушения (административного, дисциплинарного, уголовного и пр.)¹.

Так, проанализировав теоретико-правовые взгляды целесообразным представляется внести в действующий Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях новую статью 2.1.1. которая будет закреплять легальное понятие административной ответственности, под которой будет пониматься особая правовая форма реакции государства на защиту публичных и частных интересов физического или юридического лица, при котором она будет выражаться в совокупности установленных государством материальных и процессуальных правовых норм закрепляющих неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного и организационного характера в результате совершенного правонарушителем административного правонарушения, а также достижения цели предупреждения правонарушений.

¹ Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

1.3. **Нормативно-правовые основания возникновения административной ответственности**

Внимание, уделяемое в настоящее время административной ответственности, вполне обоснованно: административные правонарушения - самые распространенные из всех видов правонарушений, и уже в силу этого, противодействие им приобретает первостепенное значение.

Административная ответственность выполняет большую профилактическую роль в предупреждении преступлений, поскольку объект посягательства во многих административных правонарушениях и уголовных преступлениях один и тот же: права и свободы граждан, собственность, общественный порядок, порядок управления и другие¹.

Особенность административной ответственности состоит в том, что исключительно широк правовой аспект регулируемых общественных отношений.

Административное принуждение и административная ответственность предназначены для защиты личности, охраны прав и свобод человека и гражданина, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты общественной нравственности, охраны окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений².

Как нам известно, совершение правонарушений влечет за собой юридическую ответственность в виде принятия мер государственного принуждения карательной направленности, подверженность правонарушителем потерь личного, организационного или материального характера.

¹ Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

² Мусаткина А.А. К вопросу об институте административной ответственности // Административное право и администрирование, 2015. – № 3. – С. 4-20.

В теории права под основаниями юридической ответственности принято понимать совокупность обстоятельств, наличие которых делает юридическую ответственность возможной и должным.

Так, основаниями административной ответственности следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности.

Среди таковых факторов принято выделять следующие:

1) Прежде всего, первым основанием юридической ответственности является наличие нормы права, запрещающей деяние и предусматривающей ответственность за него¹.

Следовательно, наличие охранительной нормы, содержащей санкцию, является лишь потенциальным основанием ответственности.

2) Следующим основанием юридической ответственности является фактическое действие субъекта, нарушающего норму права - правонарушение (состав правонарушения) как юридический факт.

Следует отметить, что деяние должно содержать все элементы состава правонарушения. Наличие правонарушения доказывается специальными компетентными правоприменительными органами государства или должностными лицами.

Однако наличие факта правонарушения еще не означает, что лицо будет реально привлечено к юридической ответственности.

3) Юридическим основанием юридической ответственности является процессуальное основание, каковым является правоприменительный акт компетентного субъекта о назначении административного наказания на конкретное лицо за конкретное административное правонарушение, определяющий вид и конкретную меру государственного принуждения.

Рассмотрим более подробно данные основания.

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

Как нам известно, наличие норм права, устанавливающих и закрепляют основания ответственности, при этом отсутствие совокупности таких норм права исключают такую ответственность.

Согласно п. «к» ч.1 ст.72 Конституции РФ¹ административное и административно-процессуальное законодательство, составляющей частью которого является и законодательство об административных правонарушениях, отнесено к числу предметов совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Таким образом, при осуществлении правового регулирования по вопросам административной ответственности возникает необходимость разграничения полномочий по данному предмету совместного ведения. Общие принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения России и её субъектов закреплены в Конституции РФ (ст.76).

Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях является составной частью законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях², состав которого определен в ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ³.

В соответствии с ч. 2 ст. 54 Конституции Российской Федерации⁴ и Постановлением Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П⁵,

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 Максимов И. В. Система административных наказаний по законодательству Российской Федерации / под ред. Н. М. Конины. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2014. – 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.

⁴ 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.

⁵ По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова:

следует, что юридическая ответственность может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями.

Как отмечалось в научной литературе, «среди вопросов, по которым осуществляется правовое регулирование, нередко встречаются такие, которые одновременно относятся к ведению Российской Федерации и совместному ведению, к совместному ведению и ведению субъекта Российской Федерации, а иногда встречается слияние в одной сфере регулирования всех трех видов предметов ведения»¹.

В последние годы в деятельности федерального законодателя просматривается явная тенденция к расширению круга общественных отношений, охраняемых мерами административной ответственности, и к существенному ужесточению административных наказаний, в частности к увеличению размеров административного штрафа за совершение отдельных видов административных правонарушений.

Вместе с тем, при принятии решений о внесении соответствующих изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях², на наш взгляд, не всегда в полной мере учитываются многообразие охраняемых мерами административной ответственности общественных отношений, особенности организационно-правового положения их субъектов и возможные негативные последствия принятия таких решений.

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

Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

¹ Дерюга А.Н. Административная деликтология в вузах системы МВД России // Административное право и процесс, 2010. – № 5. – С. 56-59.

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.

субъектами таких правонарушений могут быть как должностные лица, так и юридические лица, допустившие нарушения соответствующих правил.

Сложность и многообразие административно - правовых норм, обуславливающих значительное разнообразие источников законодательства об административной ответственности, указывает на имеющиеся пробелы и противоречия действующего законодательства.

Рассмотрим основные источники законодательства об административной ответственности.

Конституция Российской Федерации¹.

Конституция в широком смысле - основной источник российского права в целом и во многом его отдельных отраслей. Значительная часть правовых норм содержащихся в Конституции, имеет административно-правовую направленность, является по характеру источником законодательства об административной ответственности. Это, например, ст. 110-117, ч. 2 ст. 77; ч. 1,2,3 ст. 78 определяющие основные принципы организации и деятельности органов исполняющей власти.

Нормы, содержащиеся в Конституции (указанные выше), являются, прежде всего, нормами конституционного и одновременного административного права.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях² - это законодательный акт, в котором объединены и систематизированы правовые нормы, регулирующие определенную область общественных отношений.

Являясь законодательным актом, он объединил правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в различных областях нашей жизни в связи с совершением особого вида правонарушений

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.

административных правонарушений и по поводу применения особого вида юридической ответственности за их совершение¹.

Нормативные указы Президента РФ.

Президент РФ достаточно активно использует в своей работе издание нормативных указов, относящихся к различным отраслям российского права, в том числе и законодательстве об административной ответственности.

Постановления Правительства РФ.

Правительство РФ ведет активную деятельность в области административно правового нормотворчества: утверждает, акты об органах исполнительной власти издает правовые положения и иные акты, содержащие административно правовые нормы либо целиком, посвященные административно- правовым вопросам.

Приказы, инструкции, распоряжения, указания, методические рекомендации, издаваемые федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами и другими органами исполнительной власти. При том неременном условии, что в названных актах содержится административно-правовые нормы, которые распространяют свое действие на соответствующие отрасли и сферы государственного управления либо имеют подведомственный характер².

Следующим основанием юридической ответственности является фактическое действие субъекта, нарушающего норму права - правонарушение (состав правонарушения) как юридический факт³.

По мнению отечественного ученого Е.В. Додина: «Административный проступок служит фактическим основанием административной ответственности. Административный проступок - это конкретный жизненный случай, требующий применения административно-правовой

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // Под. ред. В.В. Черникова, Ю.П. Соловья. - М.: Юрайт-Издательство, 2012. - С. 43.

² Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2013. – С. 40-43.

³ Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М.: Юрид. лит., 1985. – 182 с.

санкции. Поэтому вполне естественно, для того, чтобы применить санкцию, необходима норма права, которая должна определить юридическую значимость этого жизненного случая. Эта правовая норма, а с ней и акт, содержащий ее, выступает в качестве юридического основания административной ответственности»¹.

В соответствии со ст. 2.1. КоАП РФ под 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 ответственность².

Наличие состава правонарушения является, таким образом, необходимым основанием для всех видов юридической ответственности. При этом признаки состава правонарушения, прежде всего в публично-правовой сфере, как и содержание конкретных составов правонарушений, должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование законности, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами юридической ответственности³.

В законодательстве отсутствует понятие состава административного правонарушения, но его содержанием обосновывается правомерность к сущности такого понятия. Состав административного правонарушения - это совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков

¹ Додин Е.В., Шкарупа В.К. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел // Сборник научных трудов. Киев, 1985. – С. 97.

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 По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

(элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность¹.

Юридический состав административного правонарушения представляет собой совокупность четырех элементов:

- объект противоправного посягательства;
- субъект правонарушения;
- объективная сторона правонарушения;
- субъективная сторона правонарушения.

Отсутствие любого из них исключает как наличие состава в целом, так и, соответственно, применение мер государственного принуждения.

Основные признаки состава административного правонарушения закреплены в административном законодательстве в статьях Особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ.

Однако некоторые признаки являются общими для всех административных правонарушений и вследствие этого находят свое закрепление в Общей части КоАП РФ, в главе, посвященной административным правонарушениям. Не трудно заметить, что в Общей части содержатся признаки субъекта и субъективной стороны административных правонарушений, как правило, единые для всех составов, в то время как Особенная часть сосредоточена на признаках объекта и объективной стороны совершаемых деяний².

Субъектом административного правонарушения является физическое или юридическое лицо, в действиях которого наличествует состав административного правонарушения.

Статус физического лица в качестве субъекта административного правонарушения характеризуется двумя основными признаками: возрастом деликтоспособности (т.е. способности нести административную ответственность) и вменяемостью (т.е. отсутствием признаков психического

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Административное право Российской Федерации. -М., 1998. - С.288.

² Административное право: Учебник. Под. ред. Ю.М. Козлова. М. 2009. – С. 68.

нездоровья в момент совершения правонарушения). Данным признакам должен соответствовать каждый субъект административного проступка.

Общий возраст, по достижении которого наступает административная ответственность, установлен КоАП РФ¹ на уровне 16 лет. Следовательно, административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения указанного возраста. При этом с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Ряд составов административных правонарушений сформулирован таким образом, что субъект таких правонарушений должен обладать специальными свойствами. В этом случае, для того чтобы деяние было признано правонарушением, и за его совершение к физическому лицу были применены меры административной ответственности, субъект должен обладать соответствующим специальным административно-правовым статусом. Общая часть КоАП РФ содержит ряд правил, относящихся к специальным субъектам административных правонарушений.

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.

Так, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Как установлено в примечании к статье 2.4 КоАП РФ¹ под должностным лицом понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации².

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное³.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении № 5 от 24.03.2005⁴ указал, что в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной

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.

³ Козлов К.П. КоАП РФ: «строгая» ответственность юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) // Российская юстиция. – 2016. – № 2.

⁴ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

ответственности по одной и той же норме, как юридического лица, так и указанных должностных лиц. И соответственно, привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

Представляется неверным употребление термина «должностное лицо» в указанном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, так как возможно привлечение к ответственности не только должностного лица, но и иного работника организации.

Пленум Верховного Суда РФ¹ разъяснил также, что по одной и той же статье Особенной части КоАП РФ необходимо устанавливать виновность как должностного лица, так и юридического лица.

Возникает вопрос, насколько подобный подход может быть оправдан в случае, если субъективная сторона вины юридического лица полностью исчерпывается виновными действиями лица должностного, и не исчезает ли в таком случае фундаментальный принцип самостоятельной воли наказываемого лица.

Для характеристики юридического лица как субъекта административного правонарушения его понятие заимствовано из гражданского права². Из содержания ст. 48 ГК РФ вытекает, что юридическими лицами признаются коммерческие и некоммерческие организации, созданные в организационно-правовой форме, предусмотренной ГК РФ, и имеющие статус юридического лица³.

В ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ закрепляется важное положение о том, что субъектом одного правонарушения могут быть одновременно и физическое, и юридическое лицо. При этом назначение наказания юридическому лицу не

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

² Козлов К.П. КоАП РФ: «строгая» ответственность юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) // Российская юстиция. – 2016. – № 2.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо.

Одновременно привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Следовательно, орган, рассматривающий конкретное дело об административном правонарушении, должен будет доказать вину как юридического лица, так и физического¹.

Юридическое лицо приобретает свойство деликтоспособности с момента государственной регистрации, а следовательно, с момента своего создания может привлекаться к административной ответственности. В случае, если в статьях Кодекса не указано, что установленные ими нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

Привлечение к административной ответственности в случае реорганизации осуществляется независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Субъективная сторона административного правонарушения характеризуется, прежде всего, виной, т.е. особым осознанно-волевым отношением субъекта правонарушения к совершаемому деянию и его последствиям.

Существуют две формы вины: умысел и неосторожность. Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало

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.

наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично¹.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Специальные правила о вине установлены в отношении юридических лиц, которые в силу своей коллективной природы не могут иметь субъективное отношение к совершаемому деянию.

КоАП РФ² предусмотрена конструкция, согласно которой юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо³.

Помимо вины субъективную сторону административного правонарушения формирует цель субъекта правонарушения, если она

¹ Якупов В.Р. Основные подходы к определению вины юридических лиц в административном праве // Вестник Южно-Уральского университета. Серия «Право». - 2011. - № 19 (236). – Вып. 26. – С. 102-107.

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 Козлов К.П. КоАП РФ: «строгая» ответственность юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) // Российская юстиция. – 2016. – № 2.

предусмотрена в качестве специального признака в конкретной статье Особенной части КоАП РФ.

Объект административного правонарушения - это те общественные отношения, которым наносится вред совершенным противоправным деянием.

Общим объектом для всех административных правонарушений является совокупность общественных отношений, урегулированных нормами административного и некоторых других отраслей российского права, которая охраняется мерами административной ответственности¹.

Помимо общего выделяют также родовой, видовой и конкретный объект административного правонарушения.

Родовым объектом является определенная сфера общественной жизнедеятельности, выделение которой можно произвести в соответствии с группировкой норм особенной части КоАП РФ.

Так, родовым объектом можно считать общественные отношения в сфере сельского хозяйства, ветеринарии и мелиорации земель, транспорта, дорожного движения, связи и информатизации и т.п.

Видовой объект предполагает выделение более узкой области общественных отношений, как то: общественные отношения в области реализации избирательных прав, общественные отношения в области налогообложения и т.д. Наконец, каждый состав правонарушения содержит указание на конкретный объект посягательства.

Мера причинения вреда объекту правонарушения влияет на возможность освобождения от административной ответственности.

При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо,

¹ Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2013. – С. 40-43.

совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием¹.

Объект правонарушения как элемент состава следует отличать от предмета правонарушения, являющегося признаком объективной стороны совершаемого противоправного деяния. Предметом правонарушения является конкретный объект материального мира, в отношении которого совершено правонарушение (украденные или поврежденные вещи и т.д.).

Объективная сторона всякого административного правонарушения подразумевает под собой совокупность признаков (наиболее многочисленную), характеризующих внешнее проявление совершаемого правонарушения.

Прежде всего, всякое административное правонарушение - это деяние, т.е. действие или бездействие².

Данный признак объективной стороны может дополняться такими юридически значимыми характеристиками, как длящийся характер, неоднократность, систематичность и т.д.

Например, со свойством длящегося характера правонарушения, которое подразумевает непрерывность совершения деяния в течение определенного времени (как правило, это длительное неисполнение юридической обязанности), связана проблема возможности повторного привлечения к административной ответственности за одно и то же правонарушение.

Деяние связано с другими признаками объективной стороны и, прежде всего, с последствиями деяния и причинной связью между деянием и последствиями. Далеко не всякий состав административного правонарушения содержит указание на последствия деяния, как на квалифицирующий признак деяния.

¹ Шерстобоев О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Российская юстиция, 2014. – № 10. – С. 57-60.

² Административное право. Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2012. – С. 335-336.

В этом случае состав правонарушения является формальным, и для привлечения к ответственности не обязательно устанавливать наличие причиненного ущерба и причинную связь между действиями субъекта и данным ущербом.

Примером формального состава можно считать состав, сформулированный в ст. 17.3 КоАП РФ¹: неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила.

Таким образом, само по себе неисполнение, независимо от его последствий, является административно наказуемым деянием.

Дополнительными признаками объективной стороны административных проступков могут служить признаки места, времени, обстоятельств совершения правонарушения, орудия, средства, способа его совершения и т.д.

Таким образом, подводя итог можно констатировать, что все вышеперечисленные элементы состава административного правонарушения являются весьма объемными, поскольку предусматривают ответственность².

Что же касается процессуального основания административной ответственности, то оно так же неотъемлемо, как нормативное и фактическое.

Любые нормы права, устанавливающие юридическую (в том числе и административную) ответственность, на практике реализуются посредством принятия (издания) полномочным на то органом или должностным лицом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях соответствующих материальных и процессуальных норм.

Таким образом, нормативное и фактическое основания административной ответственности (т. е. конкретное противоправное деяние

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 Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

и норма права, устанавливающая административную ответственность за него) могут иметь место быть, но до издания (т. е. до наличия) соответствующего акта государства в лице его органа или должностного лица о привлечении виновного субъекта к административной ответственности за совершение им деяния в нарушение требований данной нормы самой административной ответственности как таковой не будет.

Непосредственное применение уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих установленных нормами административного права принудительных мер без обращения в суд называется административным принуждением.

Административное принуждение является разновидностью государственного принуждения со всеми свойственными ему общими признаками (это, прежде всего, деятельность, причем деятельность правоприменительная, направленная на защиту правопорядка, реализуемая в рамках охранительных отношений, и пр.), но имеющее некоторые только ему свойственные особенности.

Особенности административного принуждения следующие:

- осуществляется в рамках внеслужебного подчинения, являясь при этом одним из способов реализации функциональной власти;
- распространяется не только на отдельных лиц (как в случае с уголовно-правовым принуждением), но и на их коллективы;
- характеризуется множественностью субъектов его применения (а это десятки различного рода органов и категорий должностных лиц);
- регулируется административно-правовыми нормами, которые закрепляют виды мер административного принуждения, а также основания и порядок их применения.

Таким образом, анализируя различные точки зрения ученых-административистов на сегодняшний день среди них нет единого мнения относительно оснований применения административной ответственности.

ГЛАВА 2. Особенности института административной ответственности, как правовой категории

2.1 Физические и юридические лица, как субъекты административной ответственности

Впервые институт административной ответственности юридических лиц был закреплен в 1993 г. в Таможенном кодексе РФ¹, в ст. 230 которого содержалось определение понятия нарушения таможенных правил, являющегося по своей юридической природе разновидностью административного правонарушения.

Причем, формулируя это понятие, законодатель сознательно не указывал такого важнейшего признака правонарушения, как вина, при этом в следующей статье (ст. 231) оговаривая, что физические лица и должностные лица несут ответственность за нарушение таможенных правил, если они совершили противоправное действие или бездействие умышленно или по неосторожности, т. е. виновно, а предприятия, учреждения и организации, а также лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, несут ответственность за нарушение таможенных правил, за исключением случаев, когда правонарушение произошло вследствие действия непреодолимой силы, т. е. вина (по сути субъективная сторона правонарушения) юридического лица здесь роли не играла и доказыванию в процессе производства по делу не подлежала.

Позже институт административной ответственности был введен в налоговом и ином отраслевом законодательстве.

С принятием нового КоАП РФ², изменившим не только определение понятия административного правонарушения, прямо указав в качестве его

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008) (утратил силу) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 05.08.1993. – № 31. – ст. 1224.

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.

возможных субъектов и юридическое лицо, но и что только виновно совершенное деяние может рассматриваться как административное правонарушение и повлечь административную ответственность, ситуация в этом вопросе не только стала единообразной в стране, но и отвечающей требованиям законности в её широком смысле.

В законодательстве определено два подхода к определению виновности юридических лиц:

– объективный, сформулированный в ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, когда вина юридического лица определяется с точки зрения государственного органа, назначающего административное наказание, если будет установлено, что у юридического лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению,

– субъективный, сформулированный в ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, когда вина юридического лица определяется как отношение его администрации (конкретных должностных лиц) к совершенному противоправному деянию¹.

Такой подход, именуемый в юридической литературе как принцип двусубъектности ответственности, когда назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности заданное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности заданное правонарушение юридическое лицо, также был впервые сформулирован в Таможенном кодексе РФ 1993г. (ч.ч.7 и 8 ст.231)².

¹Костылов С.Е. Особенности привлечения и исчисления сроков привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ // Административное право и процесс, 2012. – № 2.

² Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008) (утратил силу) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 05.08.1993. – № 31. – ст. 1224.

Исходя из смысла ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ¹, вина юридического лица определяется через вину физических лиц, занимающих руководящие должности в органах управления юридического лица, входящих в совет директоров (наблюдательный совет) либо осуществляющих специальные полномочия, предусмотренные должностной инструкцией, и в силу этого ответственных за их выполнение.

Так, например, вина отделения железной дороги как юридического лица за неуведомление при ввозе товаров и (или) транспортных средств о пересечении таможенной границы (ст. 16.4 КоАП РФ) характеризуется тем, что представитель перевозчика ответственное должностное лицо пограничной железнодорожной станции, зная о том, что действующим таможенным законодательством предусматривается обязательная подача в таможенный орган уведомления о пересечении таможенной границы или о намерении вывезти товары и транспортные средства за пределы таможенной территории Российской Федерации (ст. 139 ТК РФ), сознавая противоправный характер своего бездействия, не соблюдает и не желает соблюдать данное требование или в силу каких-либо субъективных причин безразлично относится к этому.

Характеризовать административную ответственность юридических лиц, исходя из общего понимания юридической ответственности как обязанности претерпевать неблагоприятные последствия виновно совершенного противоправного деяния, было бы несколько неточно, поскольку применение административного наказания в отношении юридического лица осуществляется не только с целью предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (как это отмечено в ст. 3.1 КоАП РФ), но также и с целью обеспечения выполнения юридическим лицом как своих обязанностей, так и законных требований государственных органов.

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.

Поэтому можно определить понятие административной ответственности юридических лиц следующим образом: административная ответственность юридических лиц - это применение к организациям, обладающим соответствующей административной правосубъектностью, административных наказаний за неисполнение или ненадлежащее исполнение установленных государством правил, норм и стандартов с целью государственного осуждения противоправной деятельности, обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей и предупреждения совершения новых правонарушений¹.

Общие принципы административной ответственности юридических лиц сформулированы в ст. 2.10 КоАП РФ².

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В случае если в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют как в отношении физического, так и в отношении юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

¹ Додин Е.В. Основания административной ответственности // Ученые записки. Выпуск 1 (18). Додин, Е.В. - М.: Норма, 2006.

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.

При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившее юридическое лицо.

При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

Причем во всех этих случаях административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации¹.

Особого внимания заслуживает категория как должностные лица.

В соответствии с положениями ст. 2.4 КоАП РФ² должностные лица подлежат административной ответственности в случае совершения ими административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Понимая должностным лицом в КоАП РФ понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в

¹ Козлов К.П. КоАП РФ: «строгая» ответственность юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) // Российская юстиция. – 2016. – № 2.

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.

установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Данное определение понятия «должностное лицо» впервые появилось в законодательстве об административной ответственности именно с принятием в 2001 г. КоАП РФ и является более емким (более широким), нежели почти аналогичное определение, закрепленное в ст. 285 УК РФ¹, поскольку в соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ должностные лица (если законом не установлено иное) несут административную ответственность так же, как и совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом под организационно-распорядительными следует понимать такие функции, как руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и мер дисциплинарной ответственности к подчиненным, а под административно-хозяйственными — такие, как управление и распоряжение имуществом или денежными средствами и пр.

Понятием организации охватываются юридические лица, как преследующие извлечение прибыли в качестве своей основной деятельности (коммерческие организации, создаваемые в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и

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

муниципальных унитарных предприятий), так и не преследующие такой цели (некоммерческие организации, создаваемые в форме потребительских кооперативов, общественных и религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных фондов, а также в других, предусмотренных законом формах. (ст. 50 ГК РФ¹).

Примером оговорки «если законом не предусмотрено иное» может служить примечание к ст. 15.3 КоАП РФ «Нарушение срока постановки на учет в налоговом органе», согласно которому административная ответственность в отношении должностных лиц в данной статье², а также в статьях 15.4-15.9 и 15.11 КоАП РФ применяется ко всем указанным в ст. 2.4 КоАП РФ лицам, за исключением лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Нормы Особенной части КоАП РФ построены таким образом, что в отдельных случаях в диспозиции или в санкции тех или иных статей указываются конкретные должностные лица, выступающие в качестве субъектов административной ответственности.

Так, например, в диспозиции ст. 5.29 «Непредставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения» КоАП РФ в качестве субъекта правонарушения напрямую указывается работодатель, в диспозиции ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждение для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей» - руководитель учреждения, в котором находятся дети, в ст. 8.16 «Невыполнение правил ведения судовых документов» - капитан судна.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №1-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

² Князева И.Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.

Наличие у должностных лиц права совершать те или иные действия властного характера в некотором роде и предопределяет особенности их административной ответственности. Причем наступать она может не только за их собственные фактически противоправные действия либо бездействие, но также и за бездействие в форме необеспечения соблюдения правил и норм иными лицами, если это входит в круг их служебных обязанностей (в основном это распространяется на различного рода руководителей).

Так, например, директор магазина, зарегистрированный в качестве предпринимателя без образования юридического лица, может быть привлечен к административной ответственности по ст. 14.4 КоАП РФ¹ за нарушение его продавцами правил торговли, выражающихся в продаже товаров с нарушением санитарных правил или без соответствующих сертификатов на товары.

Следует также отметить, что противоправное поведение должностных лиц, как правило, наносит более существенный вред, нежели аналогичное поведение простых граждан, в силу чего законодатель, регламентируя санкции в виде административного штрафа за те или иные противоправные деяния, устанавливает более суровые их размеры для должностных лиц по сравнению с обычными гражданами². Причем оплачивать штрафные санкции эти лица должны из собственных средств. Относить наложенные на должностных лиц штрафы на счет соответствующих предприятий, учреждений и организаций запрещено.

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 Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

2.2. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность

Одним из важнейших принципов административной, как и любой другой юридической ответственности, является её целесообразность, главным проявлением которой является индивидуализация наказания.

Во многом этому способствует наличие в КоАП РФ законодательно закрепленных перечней признаков (обстоятельств), смягчающих и отягчающих административную ответственность и позволяющих правоприменителю более точно квалифицировать степень общественной опасности проступка и, как следствие, применить к правонарушителю менее суровое или более суровое наказание в рамках санкции соответствующей нормы Особенной части КоАП РФ¹.

Смягчение ответственности за административное правонарушение означает смягчение наказания в пределах санкции той статьи Особенной части КоАП РФ, которой установлена ответственность за данный вид проступка.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность (перечислены в ст. 4.2 КоАП РФ), признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение;
- добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

¹ Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2014. – № 7. – С. 5-12.

– оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении;

– предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения;

– добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда;

– добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль;

– совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;

– совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

– совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Одной из основных задач законодательства об административных правонарушениях (перечислены в ст. 1.2 КоАП РФ) является предупреждение правонарушений¹. И именно поэтому раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, законодателем названо первым из обстоятельств, смягчающих административную ответственность, что уже само по себе способствует делу воспитания правонарушителей,

¹ Аскеров М.М. Цели назначения административных наказаний // Пробелы в российском законодательстве, 2015. – № 3. – С. 132-134.

призывает их осознать свой проступок и встать на путь дальнейшего правомерного поведения в обществе.

Предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение им причиненного ущерба или устранение причиненного вреда могут быть признаны в качестве смягчающих административную ответственность обстоятельств только тогда, когда они исполнены виновным по собственной инициативе. Предотвращение вредных последствий административного правонарушения, возмещение или устранение причиненного при этом вреда по принуждению (например, возмещение вреда по решению суда об удовлетворении гражданского иска или по предписанию уполномоченного на то государственного органа или должностного лица) смягчающими административную ответственность обстоятельствами не являются и признаны таковыми правоприменителем быть не могут.

Совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств также в силу закона смягчает административную ответственность.

Причем речь здесь идет именно о состоянии аффекта, т. е. сильного душевного волнения в момент совершения административного правонарушения (возникшего, например, в результате нанесенной ему тяжкой обиды или оскорбления), а не о невменяемости как о болезненном состоянии психики человека, при которой административная ответственность вообще исключается¹.

Совершение административного правонарушения несовершеннолетним признано законодателем в качестве обстоятельства, смягчающего административную ответственность в силу того, что, в отличие от

¹ Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

совершеннолетних, несовершеннолетние в силу специфики своего физиологического развития, как правило, еще не в полной мере обладают навыками правомерного поведения в обществе и значительно легче поддаются под чужое влияние.

Совершение административного правонарушения беременной женщиной как обстоятельство, смягчающее административную ответственность, также во многом обусловлено особым состоянием психики женщины, находящейся в состоянии беременности, которое, как правило, сопровождается повышенной чувствительностью, вспыльчивостью и раздражительностью, что нельзя не учитывать при назначении административного наказания. Что же касается совершения административного правонарушения женщиной, имеющей малолетнего ребенка, то данное обстоятельство не может быть признано в качестве смягчающего административную ответственность, если виновная лишена родительских прав, жестоко обращается со своими детьми, длительное время не проживает с семьей, не занимается воспитанием детей и не оказывает им при этом материальной поддержки.

При этом, по нашему мнению, законодатель при равном правовом положении родителей не учитывает возможность совершения правонарушения одним из законных представителей малолетнего ребенка.

Как показывает современная жизнь, нередки случаи, когда родители оставляют своих малолетних детей дедушкам и бабушкам, тем самым ставя их в еще более сложное материальное положение.

В этой связи, целесообразно внести изменения в рассматриваемую норму п. 10 статьи 4.2 КоАП РФ и изложить её в следующей редакции: совершение административного правонарушения беременной женщиной или физическим лицом имеющего на иждивении малолетнего ребенка при условии нормативного закрепления иждивения.

Приведенный выше перечень смягчающих административную ответственность обстоятельств не является исчерпывающим, что следует из

положений ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ¹, где сказано, что «судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в настоящем Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях». В качестве таковых, например, может выступать преклонный возраст нарушителя и пр.

Наряду с обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, в КоАП РФ (ст. 4.3) предусмотрены и условия (обстоятельства), при наличии которых возможно усиление степени административной ответственности в пределах санкции статьи Особенной части КоАП РФ, предусматривающей ответственность за то или иное конкретное правонарушение.

Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность, признаются:

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со статьей 4.6 настоящего Кодекса за совершение однородного административного правонарушения;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что

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.

лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Данный перечень является исчерпывающим, расширенному толкованию правоприменителем не подлежит и претерпел некоторые изменения по сравнению с аналогичным перечнем в ранее действующем КоАП РСФСР¹ 1984 г.

Так, в частности, совершение административного правонарушения лицом, ранее совершившем преступление, уже не указывается законодателем в качестве отягчающего ответственность обстоятельства.

Продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, следует рассматривать как нежелание лица отказаться от противоправного поведения (которое, впрочем, могло быть и по незнанию закона, хотя это и не освобождает от ответственности), в силу чего законодатель и признал это обстоятельство отягчающим административную ответственность.

Отказ подчиниться официальному требованию представителя власти или иного уполномоченного на это должностного лица (в обязанности которого входит осуществление надзора за соблюдением определенных правил) свидетельствует о недисциплинированности (а иногда даже - об агрессивности правонарушителя), о его явном неуважении к установленному правопорядку и совершении противоправных действий сознательно (т. е. умышленно).

Причем это обстоятельство может выступать в качестве отягчающего административную ответственность только тогда, когда невыполнение законных требований и распоряжений уполномоченных на это лиц не характеризуют объективную сторону какого-либо самостоятельного административного правонарушения (например, ст. 12.25 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за невыполнение требования сотрудника полиции о предоставлении транспортного средства или об

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

остановке транспортного средства; ст. 18.7 КоАП РФ - за неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ; и др.)¹.

Повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию и по нему не истек предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ² годичный срок со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания, также является отягчающим административную ответственность обстоятельством, поскольку повторность свидетельствует об устойчивости противоправного поведения нарушителя и о его упорном нежелании выполнять установленные в обществе правовые нормы. Причем повторность будет отягчать ответственность только за совершение однородного административного правонарушения (например, повторное нарушение правил дорожного движения, таможенных правил и пр.).

В случае же, когда лицо ранее привлекалось к ответственности за нарушение правил дорожного движения, а затем в течение года нарушило еще и режим Государственной границы РФ, то повторности, как отягчающего ответственность обстоятельства, здесь уже не будет.

Можно согласиться с мнением профессора Э.Н. Ренова, указавшего что положение КоАП РФ о повторности как отягчающем административную ответственность обстоятельстве будет «работать» только там и тогда, где и когда ведется учет совершенных административных правонарушений по лицам³.

¹ Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

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 Административная ответственность по российскому законодательству / Д.Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. - М., 2004. - С. 115.

Значительно повышается степень вины и тем самым отягчается административная ответственность взрослого правонарушителя, если он вовлекает в правонарушение несовершеннолетнего. Причем ответственность за это усиливается вне зависимости оттого, в какой форме такое вовлечение осуществлялось путем обмана, уговоров, угроз, использования зависимого положения или пр.

Однако, как и в случае с продолжением противоправного поведения несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его, вовлечение в совершение правонарушения несовершеннолетнего может рассматриваться только тогда, когда такое вовлечение не характеризует объективную сторону конкретного административного правонарушения (в частности, вовлечения несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ ст. 6.10 КоАП РФ).

Совершение правонарушений группой лиц традиционно считается более опасными видами противоправных деяний и свидетельствуют об определенной организации девиантного поведения, об объединении усилий нескольких лиц для достижения противоправного результата, в силу чего и рассматриваются как отягчающее ответственность обстоятельство, как в уголовном, так и в административном праве.

В то же время характер и размер ответственности этих лиц должны определяться с учетом требований принципа индивидуализации административной ответственности в зависимости от степени участия каждого из них в совершении правонарушения.

Совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах представляет повышенную общественную опасность, поскольку осложняет правоохранительным органам возможность поддерживать общественный порядок и в должной мере противодействовать противоправному поведению.

При таких обстоятельствах люди нередко оставляют свои дома и имущество без присмотра, система государственного управления

претерпевает определенного рода сбой, в силу чего совершение административных правонарушений в таких ситуациях и признано в качестве отягчающего ответственность обстоятельства.

Более того, совершение правонарушений в таких условиях свидетельствует и об определенной социальной установке правонарушителя как личности, и это также следует учитывать при вынесении административного наказания.

Что же касается совершения административного правонарушения в состоянии опьянения как отягчающего административную ответственность обстоятельства, то целесообразно учитывать следующее:

во-первых, в ст. 4.3 КоАП РФ¹ указано, что судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения, могут не признать данное обстоятельство отягчающим ответственность (т. е. состояние опьянения является факультативным (необязательным) в списке отягчающих административную ответственность обстоятельств),

во-вторых, как и другие, данное обстоятельство не может учитываться как отягчающее в случае, если оно предусмотрено в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами Особенной части КоАП РФ (например, ст. 11.9 «Управление судком судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения», ст. 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» и др.).

При всей, казалось бы, урегулированности обстоятельств отягчающих административную ответственность в действующем законодательстве не рассматриваются особенности, которые могли бы стать отягчающими.

К таким по нашему мнению можно отнести следующие:

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.

- наличие должностных обязанностей;
- состояние потерпевшего в момент совершения противоправного деяния;
- возраст в отношении кого совершается противоправное деяние.

В этой связи целесообразно дополнить действующую статью 4.3 КоАП РФ следующими пунктами:

7) совершение административного правонарушения должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей;

8) совершение административного правонарушения в отношении заведомо малолетнего, престарелого или лица, находящегося в беспомощном состоянии.

В процессе рассмотрения обстоятельств смягчающих и отягчающих административную ответственность, законодатель закрепил возможность применения обстоятельств, исключающих административную ответственность¹.

В теории права существуют основания исключения юридической ответственности и освобождения от юридической ответственности². Принципиальное отличие между ними в том, что если в первом случае при совершении правонарушения ответственности нет вообще и быть не может в силу ряда юридически оговоренных и имеющих место в реальности условий или состояний физического лица, то во втором случае ответственность уже имеет место быть, но в силу опять же ряда оговоренных в законе и имеющих место в реальности условий (оснований) возможно освобождение от нее.

Условиями, исключающими противоправность деяния и тем самым исключающими и саму административную ответственность, являются:

1) невменяемость физического лица (когда лицо не может отдавать отчета в своих действиях);

¹ Студеникина М. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. 2014. – № 7. – С. 5-12.

² Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. – М.: РИОР, 2013. – 139 с.

2) наличие обстоятельств, исключающих общественную опасность (вредность) деяния (непреодолимая сила, необходимая оборона, крайняя необходимость);

3) отсутствие в деянии признаков юридического состава административного правонарушения;

Вменяемость лица, привлекаемого к административной ответственности, равно как и его возраст, является характеристикой субъекта правонарушения, который в совокупности с другими элементами образует состав правонарушения. Поэтому обоснованность выделения невменяемости в качестве самостоятельного основания, исключающего юридическую ответственность, вызывает сомнение. Но такая практика (это обстоятельство отражено во многих законах, в том числе и в ст. 2.8 КоАП¹ РФ), а практика иногда разнится с теорией.

Согласно ст. 2.8 КоАП РФ, не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Причем законодатель выделяет два критерия невменяемости: медицинский и юридический.

Медицинский критерий невменяемости указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности человека. Таковых в КоАП РФ² указано четыре:

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.

1) хроническое психическое расстройство (например, шизофрения, эпилепсия, маниакально-депрессивный психоз и иные длительные формы расстройства психики, имеющие устойчивый характер и тенденции к прогрессированию);

2) временное (т. е. краткосрочное) психическое расстройство (например, алкогольный психоз (так называемая «белая горячка»), временное расстройство психики, вызванное тяжелым душевным потрясением (патологический аффект), и прочие болезненные состояния психики, заканчивающиеся выздоровлением);

3) слабоумие, т. е. либо врожденный (олигофрения), либо приобретенный в результате изменений мозга при различных заболеваниях (деменция) дефект психики, проявляющийся в слабости интеллекта;

4) иное болезненное состояние психики (различного рода заболевания, как таковые психическими не являющиеся, но сопровождающиеся временным расстройством психики).

Юридический критерий невменяемости заключается в отсутствии у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий или бездействия (это интеллектуальный аспект), а также руководить ими (это волевой аспект)¹.

Обстоятельства непреодолимой силы признаются обстоятельства, не зависящие от воли и желания лица, но которые преодолеть он просто не в силах, и они становятся на пути исполнения им взятых на себя обязательств и ведут к совершению правонарушения. К таковым относятся: стихийные бедствия, землетрясения, наводнения и иные природные явления, в ряде случаев аварии и пр.

Необходимая оборона и крайняя необходимость - это в некотором роде оценочные характеристики, зачастую во многом зависящие от обстоятельств

¹ Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2013. – С. 40-43.

конкретного правонарушения, хотя и достаточно глубоко в теоретическом плане исследованные.

Так, например, можно ли считать совершением административного правонарушения в состоянии крайней необходимости, когда умирающий от голода человек ворует продукты в магазине и тем самым совершает правонарушение - мелкое хищение. Подлежит ли такой человек административной ответственности по ст. 7.27 КоАП РФ¹.

Крайняя необходимость - это причинение лицом вреда, охраняемым законом интересам в целях устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества и государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем вред предотвращенный. Институт крайней необходимости регламентирован в ст. 2.7 КоАП РФ. Причем в данной статье КоАП РФ не конкретизируется, о каком лице (физическом или юридическом) идет речь, поэтому представляется, что наличие обстоятельств крайней необходимости может быть признано уполномоченным органом или должностным лицом и при совершении противоправного деяния юридическим лицом.

Необходимая оборона - это защита гражданином своих прав и законных интересов, а также прав и законных интересов другого лица, общества или государства от противоправного посягательства независимо от возможности избежать его либо обратиться за помощью в этом к другим лицам или органам власти. Как такового института необходимой обороны КоАП РФ напрямую не предусматривает.

В целях продолжения политики государства по реализации либерализации административного законодательства целесообразно

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.

пересмотреть и дополнить перечень обстоятельств исключающих административное правонарушение.

Действующий административный закон не содержит отдельной нормы закрепляющей перечень обстоятельств исключающих административное правонарушение.

Так в этой связи целесообразно дополнить главу 4 КоАП РФ статьей 4.3.1 закрепляющей следующий перечень обстоятельств исключающих административную ответственность:

- крайняя необходимость;
- невменяемость;
- необходимая оборона;
- совершение административного правонарушения при оказании действий по задержанию преступника;
- устранения нарушений и (или) возмещения причиненного государству или иным лицам вреда.

2.3. Разграничение полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере законодательства закрепляющего административную ответственность

Привычная для России последнего десятилетия правотворческая активность федеральных и региональных законодательных органов заметно усиливается принятием в субъектах Российской Федерации законов об административной ответственности. Принятие таких законов не является восполнением пробелов в российском федеральном законодательстве, а является средством реализации полномочий субъектов РФ их конституционного права 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 призвано обеспечить неотвратимость административной ответственности физических лиц (граждан), должностных лиц и юридических лиц за нарушения законов и иных нормативных правовых актов в случаях, не установленных федеральным законодательством.

Правовая ситуация в сфере административной ответственности на данный момент позволяет говорить о размытых границах между федеральным и региональным законодательством.¹

При решении вопроса о полномочиях Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях в КоАП РФ² учитывались изложенные выше принципы исходя из приоритетности задач обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, её

¹ Личичан О.П. Современные тенденции развития региональных правовых систем// Конституционное и муниципальное право, 2009. – № 14. – С. 34-38.

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.

государственного суверенитета, верховенства Конституции РФ¹ и федеральных законов, единства правового и экономического пространства, а также единства правового положения граждан и организаций на всей территории Российской Федерации.

Статья 1.3 КоАП РФ² определяет исчерпывающим образом лишь объем полномочий Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях. Полномочия субъектов РФ определяются по так называемому "остаточному принципу", вытекающему из ст.73 Конституции, в соответствии с которой вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Полномочия субъектов РФ в основном сводятся к установлению административной ответственности по вопросам, не имеющим федерального значения, а также установлению подведомственности и подсудности рассмотрения дел о таких 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 самоуправления.

Представляется, что законами субъектов РФ может устанавливаться административная ответственность за такие правонарушения, как нарушение правил благоустройства населенных пунктов, правил содержания домашних 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.

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.

Важное значение имеет принцип разграничения предметов ведения в области законодательства об административных правонарушениях, 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 системно.¹

Поскольку главная роль в законодательстве об административных правонарушениях в настоящее время принадлежит КоАП РФ, в ст. 1.3 федеральным законодателем предложен ответ на вопрос об основных подходах к разграничению компетенции в области установления административной ответственности. Вопросы законодательства об административных правонарушениях 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 РФ (п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ).

В то же время обзор законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях 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

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, 2013. – № 2. – С. 45-49.

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 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 роли.

Следует подчеркнуть, что в науке административного права как на стадии разработки КоАП РФ, так и после его принятия подчеркивалась необходимость регламентации административной ответственности только

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.

федеральным законом, к этой проблеме в своих работах, в частности, обращались А.И. Полянский, С.Д. Князев.

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.

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) об административной ответственности, в который при необходимости могут быть внесены изменения и дополнения. Это важно с точки зрения придания ему стабильности и единства, необходимых для его знания, соблюдения и применения.

Региональные законодательные акты об административной ответственности разнообразны как по форме, так и по содержанию кодексы, комплексные законы, содержащие материальные и процессуально-правовые нормы. Объем также варьируется: от нескольких десятков статей до двухстраничных законов об административной ответственности за правонарушения в конкретных сферах (например, благоустройство, транспорт, охрана общественного порядка).

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.

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 законодательства об административных правонарушениях 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 РФ¹ таких научных предложений, как разработка модельного регионального закона или концепции регионального закона, хотя подобные предложения высказываются и после его принятия.

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

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.

Заключение

Административная ответственность - один из видов юридической ответственности. Юридическая ответственность - это обязанность лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное правонарушение. Административная ответственность выступает как разновидность юридической ответственности и поэтому обладает всеми признаками юридической ответственности

Общие признаки юридической ответственности:

- является средством охраны правопорядка;
- нормативно определена и состоит в применении, реализации санкций правовых норм;
- ее фактическим основанием является правонарушение;
- сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния;
- неразрывно связана с государственным принуждением, с отрицательными для правонарушителя последствиями (морального или материального характера), которые он обязан претерпеть;
- реализуется в соответствующих процессуальных формах.

Эти признаки характерны для любого вида ответственности: уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной (включая материальную).

Наряду с общими признаками юридической ответственности административная ответственность характеризуется следующими особенностями:

- основанием административной ответственности является административное правонарушение;
- субъектами административной ответственности могут быть физические и юридические лица;

– мерой административной ответственности являются административные наказания, применяемые за совершение административных правонарушений;

– административные наказания применяются широким кругом полномочных органов и должностных лиц в судебном и внесудебном (административном) порядке;

– административные наказания применяются полномочными субъектами к неподчиненным им правонарушителям;

– применение административного наказания не влечет судимости и увольнения с работы;

– меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, юридическая ответственность предполагает, что нарушитель претерпевает неблагоприятные для себя последствия, т.е. происходит осуждение его поведения со стороны государства.

Административная ответственность - это вид юридической ответственности, которая определяет обязанности лица претерпевать определенные лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение.

Сущность административной ответственности заключается в воздействии на правонарушителя, которое влечет за собой отрицательные для правонарушителя последствия морального (предупреждение), материального (административный штраф) или личного (административный арест) характера. Цель этого воздействия воспитание нарушителя, предупреждение правонарушений (общая и частная превенция).

Административная ответственность сопровождается осуждением противоправного поведения от имени государства его полномочными органами и должностными лицами, государственной отрицательной оценкой действий правонарушителя.

Административная ответственность является эффективным средством борьбы с правонарушениями, действенным инструментом укрепления дисциплины и организованности во всех сферах государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

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. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Российская газета, 18.06.1996. – № 113.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №1-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратил силу) // Ведомости ВС СССР, 1977. – № 41. – ст. 617.
5. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980) (утратил силу) // Ведомости ВС СССР, 1980. – № 44. – ст. 909.
6. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 05.07.1984. – №27. – ст. 909.
7. Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008) (утратил силу) // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 05.08.1993. – № 31. – ст. 1224.

Материалы правоприменительной практики

1. По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт - Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита – Плюс» и «Невско - Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско - южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ, 2001. – № 23. – ст. 2409.

2. 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. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) // Российская газета, 19.04.2005. – № 80.

Научная и учебная литература

1. Агапонов А.К. Власть и ответственность (региональный аспект). Ростов-н/Д, 2002. – С. 10-36.

2. Агапов А. Б. Административная ответственность. Учебник. М., 2000. – С. 22.

3. Административная ответственность по российскому законодательству / Д.Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. - М., 2004. - С. 115.
4. Административное право. Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М., 2012. – С. 335-336.
5. Административное право: Учебник. Под. ред. Ю.М. Козлова. М. 2009. – С. 68.
6. Административное принуждение и административная ответственность : сб. нормативных актов / сост. Ю. Н. Стариков. - М., 1998.
7. Адушкин Ю.С. Система административных наказаний // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Тамбов, 2013. – С. 40-43.
8. Алехин А.П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998. – С.282.
9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М., Административное право Российской Федерации. -М., 1998. - С.288.
10. Аскеров М.М. Цели назначения административных наказаний // Пробелы в российском законодательстве, 2015. – № 3. – С. 132-134.
11. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж: Изд. Воронежского ун-та, 1970. – С. 364.
12. Дерюга А.Н. Административная деликтология в вузах системы МВД России// Административное право и процесс, 2010. – № 5. – С. 56-59.
13. Додин Е.В., Шкарупа В.К. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел // Сборник научных трудов. Киев, 1985. – С. 97.
14. Додин, Е.В. Основания административной ответственности // Ученые записки. Выпуск 1 (18). Додин, Е.В. - М.: Норма, 2006.
15. Елистратов А.И. Административное право // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина, 2016. – №5 (21). – С.234-247.

16. Кирин А.В. Этапы развития института административной ответственности в СССР // История государства и права, 2011. – № 18. – С. 36-41.
17. Князева И. Н. О некоторых проблемах назначения административных наказаний // Правопорядок: история, теория, практика, 2014. – №1 (2). – С.7-10.
18. Козлов К. П. КоАП РФ: «строгая» ответственность юридических лиц (сравнительно-правовое исследование) // Российская юстиция. – 2016. – № 2.
19. 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.
20. Костылов С.Е. Особенности привлечения и исчисления сроков привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ // Административное право и процесс, 2012. – №2.
21. Кузьмичева Г. А., Калинина Л. А. Административная ответственность: Учебное пособие; Нормативные акты / Г. А. Кузьмичева, Л. А. Калинина. – М.: Юриспруденция, 2000. – 464 с.
22. Лазарев Б.М., Салищева Н.Г., Серегин А.В., Студеникина М.С. Вопросы кодификации законодательства об административной ответственности // Советское государство и право, 1967. – № 1. – С.27.
23. Лазарев В.В. Теория права и государства. - М., 1996. – С.243.
24. Липинский Д.А., Мусаткина А.А. Юридическая ответственность, санкции и меры защиты. – М.: РИОР, 2013. – 139 с.
25. Личичан О.П. Современные тенденции развития региональных правовых систем // Конституционное и муниципальное право, 2009. – № 14. – С. 34-38.
26. 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.

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

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

29. Назначение административного наказания: проблема нормативного правового регулирования и практики реализации Н.В. Макарейко // Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. – № 4 (19).

30. Овсянко Д.М. Административное право. Учебное пособие / Под ред. Г. А. Туманова. М., 1997. – С.29.

31. Плеханова Т.С. Разграничение компетенции Российской Федерации и её субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс, 2013. – № 2. – С. 45-49.

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

33. Хачатуров Р.Л., Ягутян Р.Г. Юридическая ответственность. Тольятти: Акцент, 1995. – 200 с.

34. Шерстобоев О.Н. К вопросу о малозначительности административных правонарушений: некоторые проблемы теории и практики // Российская юстиция, 2014. – № 10. – С. 57-60.

35. Якупов В. Р. Основные подходы к определению вины юридических лиц в административном праве // Вестник Южно-Уральского университета. Серия «Право». - 2011. - № 19 (236). – Вып. 26. – С. 102-107.

