



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО.

Том I

Учебник

Москва
2019

ББК 60.7

К55

Рецензенты:

*ведущий научный сотрудник 2 отдела НИЦ № 4 кандидат
юридических наук А. В. Лекомцев; профессор Всероссийского
института повышения квалификации сотрудников МВД
России доктор юридических наук, профессор А. В. Куракин*

Коллектив авторов:

**Е. О. Бондарь, С. Н. Бочаров, Р. А. Брунер, Г. Н. Василенко,
Ю. В. Кивич, В. Р. Кисин, В. И. Ковшевацкий, Л. С. Комовкина,
О. В. Курбатова, Н. В. Малахова, [Т. В. Обыденова], О. М. Попович,
Ю. И. Попугаев, Л. Л. Сакулина, Г. Х. Хадисов, Т. Ф. Шайхутдинова,
А. П. Шергин, Д. Н. Шурухнова, Н. Д. Эриашвили**

К55

***Административно-деликтное право. Том I: учебник /*
[Г. Х. Хадисов и др.]. – М. : Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 238 с.**

ISBN 978-5-9694-0820-3

В учебнике раскрываются теоретико-методологические подходы к пониманию административно-деликтного права, представлен анализ нормативных правовых актов в сфере административной деликтологии и пути совершенствования законодательства в сфере административной ответственности.

Предназначается для аспирантов юридических вузов, практических работников системы правоохранительных органов, а также студентов, курсантов, слушателей образовательных учреждений МВД России юридического профиля.

ISBN 978-5-9694-0820-3

ББК 60.7

ISBN 978-5-9694-0823-4

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. Понятие, предмет, принципы, задачи и система административно-деликтного права.....	4
Глава 2. Административно-деликтное законодательство.....	36
Глава 3. Понятие и состав административного правонарушения.....	65
Глава 4. Квалификация административных правонарушений.....	107
Глава 5. Понятие и содержание административной ответственности.....	134
Глава 6. Понятие, цели и виды административных наказаний.....	148
Глава 7. Назначение административного наказания.....	185
Глава 8. Освобождение от административной ответственности и административного наказания.....	211
Библиографический список.....	235

Глава 1. Понятие, предмет, принципы, задачи и система административно-деликтного права

§ 1. Административно-деликтное право как отрасль российского права

Эффективная защита общественных отношений должна опираться на знание природы, проявлений, интенсивности угроз существующему правопорядку, системы мер противодействия правонарушениям. Одной из значительных угроз интересам личности, обществу, государству является административная деликтность. Под ней понимается совокупность всех совершаемых в стране (регионе, населенном пункте) деяний, признаваемых действующим законодательством административными правонарушениями. Административные правонарушения были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. По экспертным оценкам, ежегодно совершается свыше ста миллионов этих правонарушений. Одним из основных правовых средств противодействия данной угрозе является административная ответственность. Совокупность норм, регулирующих ее основания и меры, образуют административно-деликтное право как самостоятельную отрасль российского права.

Значимость отраслевой идентификации правовых норм трудно переоценить. Отрасли права упорядочивают регулирование автономных групп общественных отношений, обеспечивают применительно к ним определенный юридический режим правового регулирования¹. Они выполняют роль несущих конструкций в механизме правового регулирования, делают его предметным и целенаправленным. Отраслевая автономия норм позволяет определить основные составляющие системы права,

¹ Алексеев С. С. Структура советского права : монография. М. : Юрид. лит., 1975. С. 162.

обособить соответствующие блоки действующего законодательства, облегчить его применение и юридическую квалификацию дел, отыскание и толкование правовых предписаний. При этом структуризация права отражает не только зрелость однородной группы общественных отношений, но и уровень организации самого правового регулятора этих отношений. Совокупность правовых норм, регулирующих вопросы административной ответственности, обладает всеми конститутивными признаками отрасли права, выработанными отечественной правовой доктриной (предмет, метод, нормативная обособленность), и составляет содержание административно-деликтного права.

Определяющим для формирования соответствующей отрасли права является наличие своего *предмета правового регулирования*. Причем предмет – главное неправовое основание для обособления отрасли права¹. Право лишь отражает какие-то общественные потребности. Наличие административной деликтности как серьезной деструктивной системы обуславливает необходимость защитной реакции государства, которая, прежде всего, выражается в установлении юридической ответственности за совершение административных правонарушений. Отношения, возникающие по поводу этих правонарушений, являются ничем иным как отношениями административной ответственности, которые получили в литературе название «административно-деликтных правоотношений»², давших наименование соответствующей отрасли права. Заметим, что предметом административного права, к которому традиционно пытаются относить нормы об административной ответственности, являются общественные

¹ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 170.

² Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : монография. Киев : Вища школа, 1979; Денисенко В. В. Системный анализ административно-деликтных отношений (вопросы теории и практики) : монография. СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 2001.

отношения, складывающиеся в процессе и по поводу осуществления государственного управления (исполнительной власти), т. е. отношения управленческого характера¹.

Для понимания предмета и роли отрасли права в системе права следует обратиться к выработанной правовой теорией концепции разделения правовых норм и отношений на регулятивные и охранительные. В соответствии с этой концепцией нормы, связанные с предоставлением субъектам права или возложением на них обязанностей в целях обеспечения нормальной организации общественных отношений, именуются регулятивными или первичными. Нормы, устанавливающие правовые последствия правонарушений, называются охранительными (вторичными)². Анализируя с этих позиций содержание норм, относимых к административному праву, видный ученый-правовед С. Н. Братусь еще задолго до кодификации законодательства об административных правонарушениях выделял собственно административно-правовые нормы, регулирующие нормальные отношения в сфере государственного управления, и нормы, предусматривающие составы административных проступков и взыскания за их совершение³. Другие ученые, разделяя это суждение, данную совокупность правовых норм связывают с административно-деликтным правом⁴. Его предмет – административно-деликтные

¹ Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право России. М. : ТЕИС, 1994. Ч. 1. С. 18.

² Мотовиловкер Е. Я. Теория регулятивного и охранительного права. Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та. 1990. С. 9–10; Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 1. С. 67.

³ Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 135.

⁴ Сворцов С. М. Административно-деликтное право в системе советского права / Проблемы административной ответственности на современном этапе. М. : ВНИИ МВД СССР, 1989. С. 10, 11; Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994; Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж : Изд-во Воронежского ун-та, 2011.

правоотношения, содержанием которых является обязанность нарушителя нести ответственность и правомочие субъектов административной юрисдикции применить к нему предусмотренную законом меру административного наказания.

Рассматриваемые правоотношения характеризуют особые юридические факты, влекущие их возникновение, изменение и прекращение. Значение юридических фактов в механизме правового регулирования состоит в том, что они являются связующим звеном между нормой и конкретным правоотношением. Более того, типология юридических фактов, их классификация, обоснованно подчеркивает В. Б. Исаков, являются необходимым средством изучения правовых отношений, определения их отраслевой принадлежности¹. Для управленческих отношений характерна многочисленность разнообразных юридических фактов, в большинстве своем связанных с позитивной организацией общественных отношений. Для возникновения административно-деликтных правоотношений законодатель устанавливает только один правовой императив – совершение административного правонарушения. Причем каждый из этих юридических фактов предельно детализирован в статьях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, и установление в действиях лица признаков состава конкретного правонарушения является одной из основных обязанностей субъектов административной юрисдикции.

Таким образом, предметом рассматриваемой отрасли права являются административно-деликтные отношения, в рамках которых реализуется административная ответственность. Данные отношения по своему содержанию и направленности наиболее

¹ Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве : монография. М., 1984. С. 29.

близки к уголовно-правовым отношениям. Об этом свидетельствует схожесть основных институтов административно-деликтного и уголовного права, наличие значительного числа смежных составов административных правонарушений и преступлений в Особенных частях КоАП РФ и УК РФ (около ста составов). Такое обширное общее поле защиты посредством норм административно-деликтного и уголовного права – объективная реальность, позволяющая сделать вывод о том, что административно-деликтное право является составной частью семьи охранительного (деликтного) российского права.

Рассматриваемую отрасль права характеризует и присущий ей особый метод правового регулирования, т. е. совокупность правовых приемов воздействия на общественные отношения. Отраслевой метод зависит, прежде всего, от сочетания запретительного, обязывающего и дозволистельного способов правового регулирования¹. Для административно-деликтного права доминирующим является первый из них. Именно запрет путем императивного определения законодателем опасных для общества деяний и угрозы применения административного наказания в случаях их совершения определяет суть метода регулирования административно-деликтного права. Вместе с тем содержание этого метода не сводится только к угрозе применения административного наказания. Административно-деликтные нормы содержат и поощрения правомерного поведения, устанавливая институт освобождения от административной ответственности (ст. 2.9 КоАП РФ), возможность применения наказания ниже низшего предела, установленного санкцией нарушенной нормы (чч. 2² и 3² ст. 4.1 КоАП РФ) и др. Пока такой стимулятор законопослушного поведения в действующем КоАП РФ используется

¹ Алексеев С. С. Структура советского права : монография. М. : Юрид. лит., 1975. С. 178.

реже, чем в УК РФ, в котором предусмотрена широкая система поощрений: условное осуждение, амнистия, помилование, досрочное освобождение осужденных к лишению свободы и др.

Для уяснения метода административно-деликтного права важно определить позиции, которые занимают субъекты определенного вида правоотношений. Общее юридическое положение субъектов, их правовой статус, обращает внимание С. С. Алексеев, являются решающей чертой отраслевого метода правового регулирования¹. Субъекты административно-деликтных правоотношений обладают особым правовым статусом. Он выражается в законодательном закреплении круга участников производства по делам об административных правонарушениях, их прав и обязанностей (гл. 25 КоАП РФ), жестком регулировании системы субъектов административной юрисдикции и их компетенции (Раздел 3 КоАП РФ), закреплении совокупности правовых средств выявления административных правонарушений, установления виновности лиц, их совершивших, и др. Причем наличие у субъектов административной юрисдикции полномочий по применению административных наказаний не означает бесправности других участников административно-юрисдикционного процесса. Все содержание и развитие административно-деликтных правоотношений пронизывает принцип состязательности участников этих отношений, которые наделяются соответствующими процессуальными правами. Так, в соответствии со ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника и др. Именно принцип со-

¹ Алексеев С. С. Структура советского права : монография. М. : Юрид. лит., 1975. С. 179.

стязательности, отражая реалии правового государства, придает особое своеобразие административно-деликтным правоотношениям, формирует специфический правовой режим.

Административно-деликтное право имеет не только свой предмет и метод правового регулирования, но и *соответствующую организацию нормативного материала*. В процессе развития права его структурные подразделения не остаются неизменными. На формирование отрасли права значительное влияние оказывают уровень зрелости, способ закрепления обособленной группы норм. Нередко такая общность развивается в недрах другой отрасли права. Так было и с нормами, регулирующими административную ответственность, которые включались в состав административного права. Административное право – маточная отрасль российского права и его развитие неизбежно приводило и, видимо, будет приводить к обособлению тех или иных групп правовых норм. Качественный скачок в организации норм об административной ответственности в виде кодексов союзных республик об административных правонарушениях в 1984–1985 гг. завершил по существу нормативное оформление административно-деликтного права. Действующий КоАП РФ 2001 г. демонстрирует новый уровень организации норм об административной ответственности, отражает потребность юрисдикционной защиты общественных отношений современной России, ставшей на путь строительства правового демократического государства. Он содержит не только нормы об административной ответственности, но и принципы, цементирующие единство всех норм административно-деликтного права (принципы презумпции невиновности, равенства перед законом и др.). Именно такая высокая степень организации этих норм позволяет делать вывод о самостоятельности, «суверенности» данной отрасли российского права.

Таким образом, административно-деликтное право – самостоятельная отрасль российского права, осуществляющая материально-правовое регулирование административной ответственности. Совокупность составляющих его норм имеет свой предмет, метод правового регулирования и обособленную организацию нормативного материала в виде КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Данные нормы определяют, какие деяния являются административными правонарушениями и административные наказания за их совершение. Административно-деликтное право является средством противодействия административной деликтности, формой закрепления и реализации административной политики.

Каждая отрасль права имеет свою внутреннюю организацию. В структурном плане в ней выделяются различные объединения правовых норм – основные (главные) институты, институты (субинституты), ассоциации правовых норм, правовые нормы, т. е. происходит организация нормативного материала на отраслевом уровне. Методологической основой выделения структурных подразделений административно-деликтного права является то, что сам предмет регулирования сложен и для оптимального регулирования различных его сторон требуются различные комбинации правовых средств (правовая норма, ассоциация норм, правовой институт). С понятием института связывается группа правовых норм, регулирующих более или менее однородную совокупность общественных отношений. Вместе с тем по предмету регулирования, масштабу и функциональному назначению правовые институты весьма различны. Одни правовые институты регулируют локальную группу общественных отношений (например, институт давности привлечения к административной ответственности, институт административной ответственности

юридических лиц и др.), другие охватывают фундаментальные блоки административно-деликтного права, определяющие сущность данной отрасли российского права.

Институализация рассматриваемой отрасли права предполагает, прежде всего, обращение к основным ее институтам¹, к которым относятся административное правонарушение и административное наказание. Именно они образуют основные институты административно-деликтного права, выполняют роль его несущих конструкций. Необходимость такого рода институтов обусловлена потребностью единообразного регулирования наиболее общих вопросов административной ответственности. Не случайно основные институты рассматриваемой отрасли права как бы выносятся вперед – в Общую часть КоАП РФ, подчеркивая их приоритетный характер по отношению к другим нормам административно-деликтного права. Так, к примеру, нормы, закрепляющие понятие, цели, систему и виды административных наказаний, правила их применения (ст.ст. 3.1–4.5 КоАП РФ), являются обязательными при применении любых других норм административно-деликтного права, касающихся выбора вида и размера административного наказания. Тем самым основные институты не только содержат более обобщенные правовые предписания, они осуществляют сквозное правовое регулирование, что находит отражение в однотипной структуре всех статей Особенной части КоАП РФ (диспозиция, определяющая признаки конкретного вида административного правонарушения, и санкция, предусматривающая вид и размер, срок соответствующего административного наказания), имеют исходное значение при толковании и применении других норм административно-деликтного права. Такие правовые обобщения более высокого по-

¹ Основные институты административно-деликтного права : учебное пособие / под общ. ред. А. П. Шергина. М. : ВНИИ МВД России, 1999.

рядка – неотъемлемая составная часть административно-деликтного права.

Иные (помимо основных) институты административно-деликтного права представляют, как правило, небольшую группу норм, осуществляющих локальное регулирование определенной группы общественных отношений. С их помощью регулируются особенности административной ответственности отдельных категорий лиц (несовершеннолетних, должностных лиц, юридических лиц и др.), условия привлечения к ответственности (институт давности, институт административной наказанности и др.).

Ядром рассматриваемой отрасли права является *административно-деликтная норма*. Ее типичная модель закреплена в статьях Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и состоит из диспозиции, определяющей признаки противоправного поведения, и санкций, устанавливающих вид, размер (срок) административного наказания за совершение правонарушения.

Административно-деликтная норма – продукт законотворчества, которое характеризует динамизм формирования законодательства об административной ответственности. Только за время действия КоАП РФ с 1 июля 2002 г. принято более 600 федеральных законов об его изменениях и дополнениях. Насколько оправдано столь широкое введение новых административно-правовых запретов в современных условиях определяет перевод фактического поведения в юридическую конструкцию «административное правонарушение». Такой перевод социального в юридическое получил наименование административной деликтолизации¹. Последняя в общем виде может быть определена как нормативное признание деяния административным пра-

¹ Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 1. – С. 41–45.

вонарушением. Административная деликтолизация является тем инструментом, с помощью которого государство реализует свою политику в области противодействия административной деликтности, нормативно определяя, какие деяния относятся к административным правонарушениям. Введение административно-правового запрета всегда связано с ограничением свободы поведения субъектов права. Чем обусловлено установление или отмена административной ответственности за то или иное деяние, этот вопрос постоянно возникает перед законодателем.

Чаще исследователи выделяют правовые условия формирования качественной административно-деликтной нормы: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; своевременность разработки нормы административно-деликтного права; соблюдение принципа справедливости при установлении административной ответственности, соразмерности санкций конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; соблюдение правил законодательной техники; правосознание¹. Не отрицая значения названных факторов административной деликтолизации, полагаем, что ее потребность следует искать, прежде всего, в социальной действительности, поскольку законодатель «не делает законов, он не изобретает их, а только формулирует, он выражает в сознательных положительных законах внутренние законы духовных отношений»². Социальные процессы преломляются в сознании лиц, участвующих в разработке и принятии нормативных актов. Поэтому субъективные оценки характерны для административной деликтоли-

¹ Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2011. С. 328–329.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. М., Т. 1. С. 162.

зации деяний. Юридизация тех или иных нежелательных видов поведения осуществляется законодателем, который решает, придать им форму противоправности или нет. Пока законодатель руководствуется интуицией, предыдущим опытом правоприменения – его продукция (закон) не имеет четко определенных критериев. Не случайно многие поведенческие акты легко обретают ранг административных правонарушений, утрачивают свое юридическое «лицо», переводятся в разряд преступлений. В отличие от криминологии, где понятие криминализации деяний разработано в научном и прикладном планах, феномен административной деликтолизации практически не освоен в современной правовой доктрине. Пока исследования в данной области носят, скорее, постановочный характер и их результаты недостаточны для использования в законотворческой деятельности¹. Для административной деликтолизации важно выявить факторы, которые необходимо учитывать при нормативном определении деяний административными правонарушениями.

Прежде всего, должна быть выявлена социальная потребность административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. Речь идет о девиантном (отклоняющемся) поведении как физических, так и юридических лиц². Здесь важен учет всех затрагиваемых таким поведением интересов (государственных, корпоративных, личных), поскольку нежелательным оно становится, сталкиваясь с принятой в социуме системой оценок. Причем диапазон оценок одного и того же поведения у различных групп населения может быть весьма значительным (на-

¹ Поспелова Л. И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; Штатский С. В. Административно-правовой запрет: сущность, формирование, проблемы реализации. М., 2002; Мышляев Н. П. Административная деликтология: вопросы теории и практики. М., 2002.

² Социальные отклонения. Введение в общую теорию. М., 1984; Зеленцов А. Б. Конфликты в управлении и управление конфликтами. М., 2001.

пример, по поводу запрета парковки транспортных средств в жилой зоне мнения автовладельцев и остальных вряд ли совпадут). Поэтому административная деликтолизация деяния чаще всего результат компромисса между различными социальными группами, мнение которых должен учитывать законодатель. Но пределы такого компромисса должны быть разумными, поскольку корпоративный эгоизм нередко завышает (занижает) действительную оценку опасности того или иного деяния.

Для выявления потребности установления административно-правового запрета необходим учет многих факторов (распространенность, причиняемый вред общественным отношениям, возможности административных наказаний в превенции соответствующих деяний и др.). Введение (отмена) административно-правового запрета должно отражать реальные изменения в социальном бытии. Так, демократизация общественной жизни в современной России повлекла отмену многих административно-правовых запретов, ограничивающих свободу передвижения, занятие предпринимательской деятельностью. С другой стороны, потребовалось установление административной ответственности за действия, нарушающие права избирателей, потребителей и др. Поэтому важно учитывать динамику факторов, лежащих в основе административной деликтолизации, их неоднозначность проявления.

§ 2. Принципы административно-деликтного права

Административно-деликтное право представляет совокупность норм, базирующихся на определенных принципах. Принципы являются обобщенными положениями, в которых выражена руководящая идея, пронизывающая всю систему административно-деликтных норм. В них отражаются закономерности современного развития России, ставшей на путь построения

правового демократического государства. Принципами должны руководствоваться как законодатель при формировании новых норм, так и судьи, органы, должностные лица, уполномоченные осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. Действующий КоАП РФ закрепляет три принципа административно-деликтного права: равенство перед законом, презумпция невиновности и законность при применении мер административного принуждения.

Принцип равенства перед законом в производстве по делам об административных правонарушениях основан на конституционных положениях о равенстве всех перед законом и судом и о предоставлении государством гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от различий в правовом статусе (ст. 19 Конституции Российской Федерации). В соответствии с этими положениями ст. 1.4 КоАП РФ закрепляет принцип равенства перед законом: «Лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств». Исходя из содержания приведенной нормы, перечень обстоятельств, которые должны учитываться при реализации принципа равенства перед законом, не исчерпывающий. Закон допускает в этих целях и «другие обстоятельства», характеризующие физическое или юридическое лицо, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, что соответствует ст. 7 Всеобщей декларации прав человека, провозгласив-

шей, что все люди равны перед законом и имеют право без всякого различия на равную защиту закона.

Рассматриваемый принцип согласуется с пониманием права как общего масштаба поведения. Этот масштаб выражен в установлении одних и тех же пределов административной ответственности за совершение одного и того же правонарушения, единого порядка ее реализации. К лицам, совершившим административные правонарушения, применяются одни и те же материально-правовые нормы, определяющие противоправность и наказуемость деяния, те же процессуальные нормы, регулирующие порядок производства по делам об административных правонарушениях. КоАП РФ устанавливает ответственность за отдельные отступления от принципа равенства перед законом: ст. 5.42 «Нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости», ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума» и др.

Частью 2 ст. 1.4 КоАП РФ предусмотрены особые условия применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности ряда должностных лиц – депутатов, судей, прокуроров и иных лиц. Эти особенности связаны с правовым статусом таких должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, отраженные в Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законах (например, «О статусе судей в Российской Федерации», «О прокуратуре Российской Федерации» и др.).

Принцип презумпции невиновности соответствует общепризнанным международно-правовым стандартам прав человека и ст. 49 Конституции Российской Федерации. Его суть состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности

только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина (ст. 1.5 КоАП РФ). В российском административно-деликтном законодательстве нет места объективному вменению. Принцип презумпции невиновности универсален, он распространяется как на физических, так и юридических лиц.

Действующее законодательство содержит важное положение о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность (ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ). Это в полной мере соответствует смыслу понятия презумпции (от лат. *praesumptio*) – предположение, признаваемое достоверным до тех пор, пока не будет доказано обратное. Бремя доказывания вины лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, возложено на судей, органы, должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В соответствии с законом лицо, привлекаемое к административной ответственности, считается невиновным, пока:

- его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ. Вывод о вине лица в совершении административного правонарушения должен быть основан на достоверных доказательствах, исключающих субъективизм при принятии решения по делу. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. Например, определенное на «глазок» превышение скорости транспортного средства, отсутствие показаний ее величины на техническом устройстве для ее измерения не могут быть достаточными и достоверными доказательствами вины водителя в этом правонарушении;

- она не будет установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших

дело об административном правонарушении. Обратимся к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней», в котором разъяснено, что «принцип презумпции невиновности, предусмотренный положениями ч. 1 ст. 49 Конституции Российской Федерации, ст. 14 УПК РФ, п. 2 ст. 6 Конвенции, является одним из аспектов справедливого судебного разбирательства по уголовному делу. Поэтому в судебном акте не должны использоваться формулировки, из содержания которых следовало бы, что то или иное лицо совершило преступление, тогда как в отношении указанного лица отсутствует вступивший в законную силу обвинительный приговор или постановление о прекращении уголовного дела по реабилитирующему основанию».

Исключение составляют случаи, указанные в примечании к ст. 1.5 КоАП РФ, в соответствии с которым положения ч. 3 ст. 1.5 не распространяются на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. В этих случаях протокол не составляется, а постановление по делу выносится в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. К ответственности за правона-

рушения, зафиксированные таким способом, привлекаются владельцы транспортных средств (ст. 2.6¹ КоАП РФ), собственники или иные владельцы земельных участков либо других объектов недвижимости (ст. 2.6² КоАП РФ). Указанные лица освобождаются от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление будут подтверждены в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство (земельный участок или иной объект недвижимости) находилось во владении или пользовании другого лица, либо о том, что у владельца не имелось возможности для предотвращения правонарушения.

Принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением, закрепленный в ст. 1.6 КоАП РФ, означает, что закону должны соответствовать: назначенное по делу административное наказание и примененные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Как административные наказания, так и названные меры обеспечения являются мерами принудительного характера, ограничивающие определенные права и свободы. Так, например, применение административного ареста предполагает содержание нарушителя в условиях изоляции. Следование закону при применении мер административного принуждения охватывает широкий круг требований, закрепленных в материальных, компетенционных и процессуальных нормах КоАП РФ. Это назначение административного наказания за определенный вид административного правонарушения, в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, применение только тех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, перечень которых и порядок применения определены главой 27 КоАП РФ.

Принцип законности ограничивает применение административных наказаний и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях рамками компетенции соответствующего субъекта административной юрисдикции. Например, правом назначать все виды административных наказаний, предусмотренных законом, наделены только судьи; осуществлять административное задержание уполномочены должностные лица, перечень которых установлен в ст. 28.3 КоАП РФ.

Рассматриваемый принцип предполагает защиту достоинства личности. Такое требование основывается на положениях ст. 21 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой достоинство личности охраняется государством и ничто не может быть основанием для его умаления. Часть 3 ст. 1.6 КоАП РФ не допускает решения (постановления по делу и др.) и действия, бездействия (изъятие документов и др.), унижающие человеческое достоинство при применении мер административного принуждения. Принятие таких решений и действий может служить основанием для их обжалования в установленном КоАП РФ порядке.

§ 3. Задачи и система административно-деликтного права

Охранительная функция права заключается в установлении мер ответственности за неисполнение обязанностей, превышение прав, нарушение правовых запретов. С позиции охранительного предназначения право выступает средством защиты от правонарушений, разрешения споров и конфликтов в обществе, недопущения асоциального поведения. Охранительную функцию права реализуют преимущественно охранительные, деликтные отрасли права, включая административно-деликтное право.

Основываясь на Основном законе страны, анализе задач административно-деликтного законодательства, можно сделать

вывод, что строжайшими задачами административно-деликтного права являются охранительная и предупредительная.

Так, в соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. При этом признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.

Важно отметить, что ст. 55 Конституции Российской Федерации допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Исходя из принципов, провозглашенных Конституцией Российской Федерации и закрепленных в ее нормах, КоАП РФ определил задачи законодательства об административных правонарушениях. В соответствии со ст. 1.2 КоАП РФ этими задачами являются **защита** личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также **предупреждение** административных правонарушений. Данная норма не только очерчивает круг общественных отношений, защищаемых административно-деликтным правом, но и служит основой структуризации Особенной части КоАП РФ. Критерием группировки ее норм на главы является объект, на который посягает административное правонарушение.

Так, нормы гл. 5 КоАП РФ направлены на защиту прав граждан в различных сферах жизнедеятельности. В них установлена административная ответственность за нарушения избирательных и иных политических прав граждан, а также их трудовых прав. Многочисленные нормы гл. 6 содержат составы административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Охрана всех форм собственности рассматривается в качестве одной из основных задач административно-деликтного законодательства. В гл. 7 КоАП РФ предусмотрена ответственность за уничтожение и повреждение, мелкое хищение чужого имущества. С указанной задачей связаны задачи защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений. При этом предусматривается ответственность за нарушение требований промышленной безопасности, правил охраны электрических сетей, правил безопасности движения всех видов транспорта, правил в области связи, защиты информации и др. Также следует выделить значительную группу норм об ответственности за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации, нарушение законодательства о рекламе, неправомерное ограничение свободы торговли, фиктивное или преднамеренное банкротство и др. (гл. 14).

Задачи охраны общественного порядка и общественной безопасности обеспечивают нормы об ответственности за мелкое хулиганство, нарушение правил ношения и хранения оружия и патронов к нему, нарушение правил пожарной безопасности и др. (гл. 20).

Отдельно выделена задача предупреждения административных правонарушений как наиболее оптимальное средство про-

тиводействия противоправному поведению. Данная задача тесно связана с охранительной функцией административно-деликтного права. Эта связь проявляется в нормах КоАП РФ, определяющих предупреждение правонарушений в качестве цели административного наказания (ст. 3.1 КоАП РФ), устанавливающих вынесение субъектами административной юрисдикции представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ) и др. Важную роль в предупреждении правонарушений играют правовые стимулы правомерного поведения: освобождение от административной ответственности лица при малозначительности совершенного им административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ), досрочное прекращение исполнения административного наказания в виде приостановления деятельности при условии устранения обстоятельств, послуживших основанием для его назначения (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ) и др.

Следует отметить, что задачи административно-деликтного права реализуются через административно-деликтную политику государства, которая формирует принципы, направления, функции и методы эффективного и результативного противодействия административной деликтности, основанные на административно-деликтном законе. К основным средствам формирования и реализации административно-деликтной политики относится административно-деликтное законодательство, характеристика которого представлена в следующем параграфе.

Административно-деликтное право, являясь составной частью семьи охранительного, деликтного права, само обладает всеми необходимыми для самостоятельного системного образования признаками. Под любым системным образованием (системой) как категорией понимается совокупность гармонично взаимосвязанных между собой элементов, образующих в процессе

функционирования качественно однородное целое. Для системы характерны возможность ее автономного существования и свойство взаимодействия с иными системами. Рассматриваемая категория отличается внутренним единством: единством природы каждого из ее элементов и единством целей, задач и функций системообразующих компонентов.

Система административно-деликтного права обладает всеми указанными признаками. Об административно-деликтном праве, учитывая его нынешний этап развития, можно говорить как об отрасли права, как учебной дисциплине и науке.

Каждая отрасль права имеет свою внутреннюю организацию, зависящую, прежде всего, от содержания составляющих ее норм. Эти нормы являются системообразующими элементами отрасли и выступают в качестве ее наиболее элементарного компонента.

К основным административно-деликтным нормам относятся нормы, которые определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, а также административные наказания за их совершение.

Однако опора только на норму административно-деликтного права при характеристике системы административно-деликтного права еще не дает полного представления о структуре этой отрасли права. Нормы административно-деликтного права позволяют лишь подчеркнуть качественную однородность административно-деликтной материи. Для характеристики системы в данном случае необходимо использовать то, что способно подчеркнуть конструктивную особенность построения административно-деликтного материала. Такую информационную нагрузку несут в себе институты административно-деликтного права. Именно институциональные основы административно-деликтного права могут быть востребованы для более глубокого изучения системы административно-деликтного права.

Системный анализ административно-деликтного законодательства позволяет сделать вывод о том, что институты административно-деликтного права, понимаемые как совокупность административно-деликтных норм, регламентирующих однородные отношения, могут быть объединены в три основные группы.

Во-первых, следует выделить совокупность материально-правовых административно-деликтных норм, которая в свою очередь подразделяется на две большие части – Общую и Особенную. Основными составляющими компонентами этих частей являются основополагающие институты административно-деликтного права – административное правонарушение и административное наказание, содержащие обобщенные правовые предписания, имеющие приоритетный характер по отношению к другим нормам административно-деликтного права и осуществляющие по существу сквозное правовое регулирование. Приоритетность норм, составляющих Общую часть КоАП РФ, заключается в том, что эти нормы обязательны при реализации любых других норм административно-деликтного права. В Особенной части систематизированы нормы об административной ответственности за совершение конкретных видов правонарушений. Рассматриваемая совокупность норм представлена в Разделах 1 и 2 КоАП РФ.

Вторая группа норм определяет круг органов административной юрисдикции, их должностных лиц, а также их полномочия. Основная функция этих норм – регулирование компетенции указанных субъектов. Соответственно они именуются компетенционными. Данная совокупность норм сгруппирована в Разделе 3 КоАП РФ.

Третья группа норм регулирует порядок реализации материально-правовых деликтных норм, которые по своему содержанию являются процессуальными. Они обслуживают материаль-

ные нормы об административной ответственности, определяют порядок различных процессуальных действий, их группировку в стадиях, процессуальные права и обязанности участников административно-деликтных процессуальных отношений, особенности реализации отдельных видов административных наказаний. Данная совокупность норм представлена в Разделах 4 и 5 КоАП РФ.

Таким образом, об административно-деликтном праве с точки зрения его системы можно говорить как о комплексном правовом образовании, включающем в себя гармонично взаимосвязанные и взаимообусловленные между собой материально-правовые, компетенционные и процессуальные административно-деликтные институты.

Вместе с тем следует обратить внимание на дискуссионность вопроса о статусе норм рассматриваемой отрасли права. Большинство исследователей считают, что административно-деликтное право является смешанной отраслью права, включающей в себя как материальные, так и процессуальные нормы. При этом они свой вывод подкрепляют единой совместной кодификацией материальных и процессуальных норм об административной ответственности в КоАП РФ.

В то же время согласно другой точке зрения административно-деликтное право регулирует только материально-правовые отношения административной ответственности, а именно отношения по установлению противоправности административных правонарушений и административных наказаний за их совершение. При этом обоснованно подчеркивается, что процессуальные нормы определяют порядок реализации материальных норм об административной ответственности, соответственно имеют свой предмет и составляют в совокупности самостоятельный вид юридического процесса – администра-

тивно-юрисдикционный процесс. В этой связи предлагается в дальнейшем раздельная кодификация материальных и процессуальных административно-деликтных норм с разработкой двух федеральных кодексов – «Об административной ответственности» и «Административно-юрисдикционного кодекса». Данный опыт кодификации имеется в других государствах – Белоруссии, Польше, Украине¹.

Административно-деликтное право как учебная дисциплина изучает административно-деликтное законодательство. В соответствии со структурным построением этого законодательства выделяются Общая, Особенная и Процессуальная части. По такой структуре и в такой последовательности соответственно и следует осваивать данную учебную дисциплину.

В Общей части определяются общие положения административно-деликтного права и его принципы, которыми должен руководствоваться правоприменитель при рассмотрении любого дела об административном правонарушении. В ней дается общая характеристика действующего административно-деликтного законодательства, основным условиям его формирования, приемам толкования норм. Раскрываются понятие и роль принципов административно-деликтного права, анализируются его главные (основные) институты – административное правонарушение и административное наказание.

В Особенной части рассматриваются признаки составов конкретных видов административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, обосновываются с учетом правоприме-

¹ Шергин А. П. Административно-деликтное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. М. : Академия управления МВД России, 2014.

нительной практики рекомендации по их квалификации, разграничению от смежных составов преступлений.

В Процессуальной части раскрываются понятие и содержание производства по делам об административных правонарушениях, дается характеристика его основных стадий, изучается процедура, порядок применения основных процессуальных действий, административного расследования по тем делам об административных правонарушениях, по которым оно необходимо, содержатся рекомендации по составлению процессуальных документов.

К сожалению, в большинстве вузов страны изучение административно-деликтного права осуществляется до сих пор в рамках курса административного права, по существу по остаточному принципу. Складывающаяся ситуация с административной деликтностью в стране, тенденция дальнейшего развития административно-деликтного законодательства предопределяют необходимость более глубокого изучения законодательства об административной ответственности и выделения дисциплины административно-деликтного права в отдельный, самостоятельный курс. Внедрение такого курса особенно важно для ведомственных вузов, готовящих специалистов, основным содержанием деятельности которых в дальнейшем будет административная юрисдикция.

§ 4. Наука административно-деликтного права

Наука права в целом обобщенно может быть представлена как система знаний, взглядов, идей, представлений о праве как феномене социальной жизни в его возникновении, генезисе и выполняемой им роли как регулятора отношений в обществе.

Наука административно-деликтного права зарождалась в недрах науки административного права. Поэтому правильно-

му уяснению цели, задач, предмета, системы, методик науки административно-деликтного права будет способствовать в обязательном плане тщательное изучение учебного материала, посвященного науке административного права и его генезису.

Административно-деликтное право представляет собой систему теоретико-правовых знаний, взглядов, идей, представлений и положений об отрасли административно-деликтного права и предмете его регулирования.

Предмет науки административно-деликтного права следует рассматривать с точки зрения отражения предметности самих деяний, а также с точки зрения отражения нормативно-правовых, созданных людьми, феноменов – артефактов, к которым относятся:

- административно-деликтное законодательство в стадии формирования и разработки;
- действующее административно-деликтное законодательство;
- практика его применения;
- факторы легитимации применения закона;
- система административно-деликтных норм как объективное административно-деликтное право;
- язык административно-деликтного закона и права;
- приемы применения административно-деликтного закона;
- последствия реализации административно-деликтного закона.

Задачами науки административно-деликтного права являются выявление проблем этой отрасли права, толкование административно-деликтных норм, уточнение и исследование предмета административно-деликтного права в современных условиях развития административно-деликтного законодательства и практики его применения, разработка научно обоснованных рекомен-

даций по дальнейшему совершенствованию указанного законодательства.

Сделанные наукой административно-деликтного права выводы, предложения и рекомендации должны быть направлены как на совершенствование административно-деликтного законодательства, так и на повышение эффективности административно-юрисдикционной деятельности многочисленных субъектов административной юрисдикции.

В поле зрения науки административно-деликтного права должны находиться вопросы полезности, результативности и эффективности административно-деликтного закона. Указанные категории взаимосвязаны с той целью, которая ставится перед административно-деликтным законодательством на определенном этапе социально-экономического развития государства. С одной стороны, этой целью могут быть дальнейшее расширение поля административной ответственности и обеспечение неотвратимости наказания. С другой стороны, что немаловажно с гуманных позиций, эта цель состоит в обязательном поиске разумных путей противодействия асоциальным явлениям, противоправному поведению, экономии и сокращении административно-деликтной репрессии и соответственно административно-деликтных запретов в предупредительной направленности административно-деликтной политики.

Теоретической основой науки административно-деликтного права являются философские и социологические науки, положения общей теории права, деликтология, конфликтология, а также научные труды ученых административистов и представителей иных отраслей юридической науки, в особенности уголовного права.

Важное значение для науки административно-деликтного права имеет всесторонний анализ административно-деликтного

законодательства Российской Федерации, субъектов Федерации, его постоянный мониторинг.

Методологической основой науки административно-деликтного права являются исторический, сравнительно-правовой, социологический, формально-юридический, логический и другие методы исследования.

В качестве методических составляющих административно-деликтного права следует выделять:

а) методики понимания и преобразования текста, как статический компонент;

б) методики изучения взаимосвязей между нормами, возникающих при реализации административно-деликтного закона, как функциональный компонент;

в) методики уяснения самой природы административно-деликтного права, включающей понимание его задач, целей наказания, тенденций развития.

Система науки административно-деликтного права обусловлена системой самого административно-деликтного права, его структурой, совокупностью административно-деликтных норм и институтов.

Общеизвестно, для того чтобы успешно развивалась наука в целом, в том числе и наука административно-деликтного права, необходимы научные кадры, владеющие современными знаниями и методиками, способные объективно анализировать общественные процессы, детерминанты деструктивного поведения, умело использовать научно обоснованные методы противодействия административной деликтности. Совершенствование науки административно-деликтного права должно основываться на изучении истории отечественного и зарубежного опыта.

Противодействие административной деликтности охватывает широкий круг проблем – нормативных, политических и соци-

альных, которые составляют соответственно предметы исследования наук административно-деликтного права, административно-деликтной политики и административной деликтологии.

В отличие от наук криминального цикла (криминология, уголовная политика) деликтологические проблемы применительно к административным правонарушениям разработаны в недостаточной степени. Исследования проблем административной деликтологии были начаты в 80-х годах прошлого века (Е. В. Додин, В. И. Ремнев) и продолжены в конце прошлого и начале нынешнего столетия (Э. Е. Гензюк, А. Н. Дерюга, А. С. Дугинец, Н. П. Мышляев, М. И. Никулин, А. П. Шергин).

Административно-деликтное право как молодая отрасль российского права динамично развивается наряду с гипердинамизмом составляющих его административно-деликтных норм. Об этом свидетельствуют защиты в последние годы по проблемам административно-деликтного права докторских диссертаций В. В. Денисенко, А. В. Кириным, В. А. Кругловым, О. С. Рогачевой, П. П. Серковым, В. Г. Татаряном, а также множества кандидатских диссертаций. По сути, сформирована теория административно-деликтного права, аспекты которой постоянно обсуждаются на научно-практических конференциях и «круглых столах».

Научные исследования проблем административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, проведенные специалистами ВНИИ МВД России в 70–80-х годах прошлого века, заложили прочный научный фундамент, послуживший основой для разработки первого отечественного КоАП РСФСР 1984 г.¹ Результатом второй кодификация 2001 г. стал принятый

¹ Памятники российского права : в 35 т. Т. 34. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях : учебно-научное пособие / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М. : Юрлитинформ, 2017.

на основе Конституции Российской Федерации и вобравший в себя ряд важных новелл ныне действующий КоАП РФ, вступивший в силу 1 июля 2002 г.

Представляется, что прежние усилия и новые разработки по обозначенной тематике должны найти воплощение в современной научно обоснованной концепции административно-деликтной политики, которая констатировала бы объективное состояние административной деликтности, определила содержание, формы и методы этой политики, общую методологию формирования охранительных, защитных норм права, регулирования соответствующих правоотношений, тенденции интеграции законодательства об уголовной и административной ответственности.

Разработка обозначенных и иных актуальных проблем науки административно-деликтного права особенно важна на нынешнем этапе работы по третьей кодификации норм об административной ответственности.

Глава 2. Административно-деликтное законодательство

§ 1. Общая характеристика административно-деликтного законодательства

Содержанием права традиционно считаются правовые нормы. С развитием самого права развиваются и нормы. Они дифференцируются, модернизируются, образуют субинституты, институты, подотрасли и т. п. Формой права выступают его источники. С течением времени меняется и приоритетность источников: от правовых обычаев через прецеденты к нормативным актам. В современном мире ведущей формой права признается законодательство.

Прежде чем перейти к характеристике такого вида законодательства, как административно-деликтное, следует уяснить сущность законодательства в целом.

Законодательство – это, прежде всего, официально закрепленное представительным органом власти в юридических документах государственно-властное воплощение воли народа, направленное на регулирование соответствующих общественных отношений в целях обеспечения нормальной жизнедеятельности, безопасности и правопорядка в обществе.

Анализ зарубежной и отечественной научной литературы позволяет выделить два основных подхода к пониманию законодательства. В англосаксонской системе права выделяют законодательство в узком и широком смысле. Как принятые парламентом законодательные акты (статуты) – в узком, так и иными субъектами – в широком смысле. По континентальной системе права законодательный акт – акт, принятый только парламентом¹.

¹ Сравнительное конституционное право / ред. коллегия : А. И. Ковлер, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин. М., 1996. С. 21–22.

По юридической силе нормативные правовые акты разделяются на три группы: конституционные акты, законы и подзаконные акты.

Итак, законодательство в широком смысле слова – это система нормативных правовых актов, т. е., другими словами, – система юридических актов, содержащих нормы права. К такому пониманию законодательства как совокупности законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других органов ориентирует правотворческая и правоприменительная практика многочисленных субъектов права, правомочных на издание соответствующих нормативных правовых актов. Да и само название и содержание официального источника опубликования – Собрания законодательства Российской Федерации, включающего в себя не только законодательные акты, но и иные виды нормативных правовых актов – напрямую дают основания для такого вывода.

Вместе с тем принцип верховенства закона и конституционно-правовое понимание законодательства и его системы ориентирует на однозначный подход к толкованию законодательства как взаимосвязанной совокупности актов, принятых представительными, законодательными органами власти. Таким образом, корректнее говорить о законодательстве и иных разновидностях нормативных правовых документов. В этой связи представляется, что законодательно закрепленное определение законодательства способствовало бы упорядочению правотворческого и правореализационного процессов и деятельности по систематизации и учету нормативных правовых актов.

Законодательство, определяющее правовые запреты и наказания за их совершение, по своему смысловому значению именуется деликтным. Соответственно законодательство, формулирующее административно-правовые запреты, определяющее адми-

нистративные правонарушения и устанавливающее административную ответственность, является административно-деликтным.

Конституция Российской Федерации выступает по отношению к административно-деликтному законодательству в качестве нормативно-правового источника. Причем конституционные нормы являются основными положениями, определяющими направленность и содержание этого законодательства. Безусловно, нормы административно-деликтного законодательства, регулирующие отношения, возникающие в связи с установлением и реализацией административной ответственности, не могут не учитывать основополагающих положений Конституции Российской Федерации, определяющих государственную политику государства в правоохранительной сфере. К таким положениям относятся: обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); признание и защита равным образом частной, государственной и иных форм собственности (ст. 8); использование и охрана земли и других природных ресурсов как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9); высшая юридическая сила и прямое действие Конституции Российской Федерации, а также приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации (ст. 15); совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов в сфере административного и административно-процессуального законодательства (ст. 72) и др. Анализ и учет этих и некоторых других конституционных положений, имеющих приоритетное значение для правоохраны, являются неперенным условием формирования административно-деликтного законодательства.

Административно-деликтным законодательством осуществляется административная деликтизация деяний, формулируются составы конкретных видов административных правона-

рушений, определяются система и виды административных наказаний, система и полномочия субъектов административной юрисдикции, а также порядок реализации административной ответственности.

Значимость административно-деликтного законодательства определяется его ролью в противодействии широко распространенному негативному явлению – административной деликтности. Это законодательство является формой реализации административно-деликтной политики государства и закрепляет эту политику на соответствующем этапе его социально-экономического развития.

В рамках генезиса рассматриваемого вида законодательства выделяется три основных этапа:

1. Докодификационный (1917–1984 гг.), который характеризовался наличием многочисленных нормативных правовых актов об административной ответственности различного уровня, отсутствием единого законодательного определения порядка и механизма реализации этой ответственности.

2. Первая кодификация 1984 г., в результате которой был принят КоАП РСФСР – комплексный законодательный акт, объединивший материальные, компетенционные и процессуальные нормы об административной ответственности.

3. Вторая кодификация 2001 г., результатом которой стал принятый на основе Конституции Российской Федерации ныне действующий КоАП РФ, вступивший в силу 1 июля 2002 г.

Действующее законодательство об административных правонарушениях включает в себя не только КоАП РФ, но и принимаемые в соответствии с ним законы субъектов Российской Федерации (ст. 1.1 КоАП РФ).

Следует отметить, что вопрос о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в области законода-

тельства об административных правонарушениях был и остается в числе проблемных при обсуждении вопросов правоприменения норм КоАП РФ. Здесь столкнулись две противоположные точки зрения. Более того, представители каждой из сторон, подтверждая свою правоту, ссылались на Конституцию Российской Федерации, но на разные ее статьи.

Так, позиция одних основывалась на пункте «к» ст. 72, которая относит административное и административно-процессуальное законодательство к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Другая же точка зрения базировалась на том, что законодательство об административных правонарушениях может быть прерогативой только Федерации. Сама же попытка закрепить право субъектов Российской Федерации на издание законодательных актов об административной ответственности представлялась как противоречащая Основному закону Российской Федерации, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Но эта точка зрения в итоге не была поддержана. Кроме того, пункт «к» ст. 72 не содержит каких-либо оговорок для административно-делiktного законодательства, признав его тем самым находящимся в составе законодательства административного, которое подпадает под режим совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Именно на основе ст. 72 Конституции Российской Федерации решился вопрос о разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами в области законодательства об административной ответственности.

Предполагалось первоначально закрепить в Кодексе перечень правил, за нарушение которых административная ответственность могла устанавливаться только федеральным законодательством. За рамками этого перечня должно было провозгла-

шаться полномочия субъекта Федерации. Оппоненты такого подхода указывали на существенные его недостатки. Во-первых, отмечалось, что данная методика может быть оправдана лишь в случае, когда сам перечень окажется исчерпывающим. Без соблюдения этого условия не будет определенности в том, какова же на самом деле сфера ведения субъекта Федерации. Исчерпывающий перечень установить не удалось, что в свою очередь предоставило возможность – теперь уже для Федерации – вторгаться в правовое поле ее субъектов. Следует отметить, что в КоАП РФ закреплён не перечень правил, а критерий, которым должен пользоваться законодатель при установлении административной ответственности. Этот критерий заключается в следующем: если норма, за нарушение которой вводится административная ответственность, устанавливается на федеральном уровне и является единой для всей России, то и ответственность за нарушение этой нормы должна быть единой на всей территории страны и, следовательно, устанавливаться должна на федеральном уровне. Поэтому к ведению Российской Федерации отнесено установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В КоАП РФ закреплено правило о том, что все нормы об административных правонарушениях на федеральном уровне должны включаться в него, а нормы субъектов Российской Федерации должны приниматься только в форме законов. Субъекты Российской Федерации не могут устанавливать за нарушение своих законов административные наказания, за исключением предупреждения и административного штрафа. Это не только повышает роль федерального закона в регулировании админи-

стративной ответственности, но и создает гарантии обеспечения единого масштаба данной ответственности на всей территории России.

Порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, относится к исключительному ведению Российской Федерации. В этой связи можно сделать однозначный вывод о том, что нормы именно федерального административно-деликтного законодательства служат единственным источником регулирования процессуальных отношений при применении материальных административно-деликтных норм. Таким образом, все субъекты административной юрисдикции (судьи, органы, должностные лица) должны руководствоваться едиными процессуальными нормами, определяющими порядок возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Важно отметить, что законы, принимаемые субъектами Российской Федерации, не могут противоречить нормам КоАП РФ. Разрешение споров по вопросам соответствия этих законов Федеральному кодексу отнесено к ведению Конституционного Суда Российской Федерации.

КоАП РФ является основным законодательным актом в сфере административно-деликтных правоотношений и представляет собой кодифицированный акт, который устанавливает общефедеральный перечень всех административных правонарушений. Он направлен на защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также условий нормальной жизнедеятельности россиян. Его правоохранительная роль заключается, прежде всего, в том, что: во-первых, Кодекс берет под правовую защиту широчайший круг общественных

отношений – права и свободы человека и гражданина, собственность, общественную безопасность, экономические интересы физических и юридических лиц и др.; во-вторых, адресован практически всем гражданам, должностным лицам, индивидуальным предпринимателям, организациям, правомерное поведение которых связывается с соблюдением установленных в Кодексе запретов; в-третьих, Кодекс определяет рамки законной деятельности органов, должностных лиц по применению норм административной ответственности, процессуальный порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

По своему содержанию Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях является комплексным нормативным правовым актом, в котором кодифицированы: материальные нормы, определяющие основания и пределы административной ответственности; компетенционные нормы, закрепляющие систему и полномочия органов, должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях; процессуальные нормы, регулирующие порядок производства по делам об этих правонарушениях.

Необходимо подчеркнуть, что в КоАП РФ главный акцент сделан на защите интересов граждан. Этому полностью посвящена одна из самых объемных глав – глава об ответственности за нарушение избирательных, трудовых, социально-экономических прав и законных интересов граждан. Специальные главы посвящены экологическим правонарушениям, правонарушениям в области информации, торговли, общественной безопасности.

С учетом требований Конституции и Европейской конвенции о правах человека и гражданина детально разработана процессуальная часть КоАП РФ с целью гарантирования прав как потерпевших, так и лиц, в отношении которых ведется дело об административном правонарушении. Любое постановление

об административных правонарушениях, кем бы оно ни было принято, может быть обжаловано, опротестовано в вышестоящие судебные инстанции.

Изменение социально-экономической структуры нашего общества привело к тому, что в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность юридических лиц, которая ранее устанавливалась отдельными нормами федеральных законов или законов субъектов Российской Федерации. Определение юридического лица в качестве субъекта ответственности потребовало пересмотра традиционных институтов данного вида юридической ответственности, введения новых установлений в законодательстве об административных правонарушениях. Вместе с тем упущением, на наш взгляд, является то, что Кодекс не дает определения понятию «юридическое лицо». Предполагается, что правоприменитель должен обращаться к Гражданскому кодексу Российской Федерации, в части первой которого (гл. 4) закреплены признаки юридического лица¹. КоАП РФ сформулировал новеллу в плане определения понятия вины юридического лица в совершении административного правонарушения. Так, виновным оно может быть признано в том случае, если будет установлено, что у юридического лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность. Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, если это предусмотрено в статьях Особенной части КоАП РФ. Кроме того, особенности

¹ В соответствии со ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридические лица должны иметь самостоятельный баланс и смету.

правового статуса предопределили перечень видов применяемых к ним административных наказаний, к которым закон относит предупреждение, административный штраф, конфискацию орудий совершения или предметов административного правонарушения, а также административное приостановление деятельности.

В КоАП РФ определено понятие должностного лица, совпадающее с определением, содержащимся в ст. 285 УК РФ. Закон приравнивает к ним также лиц, выполняющих управленческие функции, как на государственных предприятиях, так и в организациях и на предприятиях других форм собственности, а также индивидуальных предпринимателей. Эти лица несут повышенную ответственность за совершенные административные правонарушения наравне с должностными лицами органов государственной власти.

Сохраняя ответственность за совершение административных правонарушений военнослужащими и сотрудниками иных силовых структур в соответствии с дисциплинарными уставами, регламентирующими порядок прохождения службы в этих органах, КоАП РФ расширил круг административных правонарушений, за совершение которых указанные лица несут административную ответственность на общих основаниях (нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, Правил дорожного движения и др.).

Закон четко определил административное наказание как установленную государством меру ответственности за совершение административного правонарушения. Существенные изменения претерпели санкции. В частности, относительно недавно в качестве мер административного наказания введены обязательные работы и административный запрет на посещение мест про-

ведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения. Установлены единые для федерального и регионального законодательства максимальные размеры административного штрафа, исчисляемого в рублях.

Развитие рыночной экономики усложнило общественные отношения, что повлекло за собой появление новых субъектов экономических отношений, расширение противоправных посягательств в области предпринимательской деятельности, что выразилось, прежде всего, в расширении административной ответственности за правонарушения в этой сфере – применение наказания за незаконное получение кредита, фиктивное или преднамеренное банкротство и другие правонарушения.

В отдельные главы выделены административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, нарушения таможенных правил.

В третьем разделе Кодекса закрепляется система субъектов административной юрисдикции, их полномочия по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, т. е. определяется компетенция судей, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, федеральных органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Необходимо сказать, что КоАП РФ значительно повысил роль судей в разрешении дел об административных правонарушениях, а также расширил круг рассматриваемых ими дел. Кроме того, значительно увеличен круг федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Также в КоАП РФ значительное внимание уделено усилению гарантий законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях с тем, чтобы

были обеспечены такие основополагающие принципы, как полнота и объективность выяснения всех обстоятельств совершенного правонарушения, справедливость принимаемых решений и т. д. В связи с этим детально регламентировано правовое положение участников производства по делам об административных правонарушениях, расширен круг участников соответствующего производства. К их числу закон относит лиц, в отношении которых ведется производство по делу, потерпевших, законных представителей физического лица, законных представителей юридического лица, защитника и представителя, свидетелей, понятых, специалистов, экспертов, переводчиков, прокуроров. Закреплены процессуальные права и обязанности каждого из них.

Допускается возможность рассмотрения дел об административных правонарушениях не только по месту совершения административного правонарушения, но и по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Усилена охрана прав потерпевшего, который вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, иметь представителя, обжаловать принимаемые решения.

В целях повышения результативности административно-процессуальной деятельности, обеспечения установления истины по делам об административных правонарушениях установлена ответственность за неисполнение процессуальных обязанностей (процессуальная ответственность) свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков за дачу заведомо ложных показаний, заключений и переводов.

В отдельную главу выделены вопросы, касающиеся предмета доказывания, доказательств и их оценки.

В целях обеспечения конституционных прав личности более четко регламентировано применение мер обеспечения производ-

ства по делам об административных правонарушениях. В их число, помимо административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, транспортных средств и изъятия вещей и документов у физических лиц, включены доставление физического лица к месту составления протокола о правонарушении, привод, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, транспортных средств, наложение ареста на товары, транспортные средства и иное имущество, принадлежащее юридическому лицу, а также временный запрет деятельности.

В самостоятельную главу выделены нормы, касающиеся порядка возбуждения дел и составления протоколов об административных правонарушениях.

Усовершенствован институт судебного обжалования и пересмотра постановлений, вынесенных по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем сохраняется возможность обжалования постановлений, вынесенных должностными лицами, вышестоящему должностному лицу, что, однако, не исключает последующую подачу жалобы в суд. Для усиления гарантий законности по делам об административных правонарушениях Кодексом предусмотрена возможность в установленных случаях судебного пересмотра постановлений, вступивших в законную силу, в том числе и Верховным Судом Российской Федерации.

§ 2. Понятие, система и задачи административно-деликтного законодательства

Основываясь на положениях предшествующего параграфа, административно-деликтное законодательство можно представить как совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за совершение административных правонарушений, в основе которой лежит КоАП РФ.

Представляется, что с терминологических позиций административно-деликтное законодательство и законодательство об административных правонарушениях следует рассматривать как синонимы, однотипные категории.

Согласно ст. 1.1 КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Таким образом, составными частями законодательства об административных правонарушениях являются:

1. На федеральном уровне – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. На региональном уровне – Кодексы, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Следует отметить, имея в виду необходимость конструирования единого, системного административно-деликтного законодательства, что, несмотря на появившиеся в рамках второй кодификации главы об административных правонарушениях в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела, за пределами регулирования КоАП РФ остается значительная часть составов правонарушений в отмеченных и сходных областях, предусмотренных иными федеральными законодательными актами. То есть, по сути, речь идет о не полной кодификации законодательства об административных правонарушениях. При этом остается, к сожалению, нереализованным ряд идей, сформулированных известным ученым-административистом В. Д. Сорокиным о тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности, «размывающих» единое правовое поле административных правонарушений¹.

¹ Сорокин В. Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. – 1999. – № 1.

С точки зрения внутреннего построения, т. е. структуры, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях состоит из пяти разделов:

1. Общие положения. Этот раздел определяет задачи и принципы законодательства об административных правонарушениях, действие этого законодательства во времени и в пространстве, понятие административного правонарушения, цели, виды и общие правила назначения административных наказаний.

2. Особенная часть. В этом разделе по родовому объекту сгруппированы основные виды правонарушений и предусмотрены санкции за их совершение. Так, отдельные главы раскрывают административные правонарушения, посягающие на общественный правопорядок и общественную безопасность, против порядка управления, на транспорте, нарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и другие. Второй раздел Кодекса состоит из 17 глав и занимает большую его часть.

3. Третий раздел посвящен судьям, органам, должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях. Об этом разделе можно говорить как о компетенционной части КоАП РФ.

4. Четвертый раздел посвящен производству по делам об административных правонарушениях. Он регламентирует процессуальный статус участников этого производства, предмет доказывания, доказательства, их оценку, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, порядок возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении, пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях. Об этом разделе можно говорить как о процессуальной части КоАП РФ.

5. Заключительный пятый раздел регулирует порядок исполнения постановлений по делам об административных правона-

рушениях, порядок исполнения отдельных видов административных наказаний.

Итак, структурно в Кодексе существует деление как по разделам, так и по главам, что, безусловно, облегчает определение и поиск нужной нормы (статьи).

Административно-деликтное законодательство, реализуя охранительную функцию административно-деликтного права, направлено на защиту правопорядка, восстановление социальной справедливости, воспитание граждан в духе уважения к закону и предупреждение совершения новых правонарушений. Оно ставит перед собой решение следующих *задач* (в соответствии со ст. 1.2 КоАП РФ):

- защиты личности;
- охраны прав и свобод человека и гражданина;
- охраны здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- защиты общественной нравственности;
- охраны окружающей среды;
- охраны установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности;
- защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений;
- предупреждения административных правонарушений.

Таким образом, основными (обобщенными) задачами административно-деликтного законодательства являются, во-первых, защита (охрана) от административных правонарушений, а во-вторых, предупреждение данного вида правонарушений.

Самая объемная Особенная часть КоАП РФ, предусматривающая ответственность за конкретные виды правонарушений,

делится в зависимости от характера и природы нарушаемых административно-правовых запретов, многочисленных правил, установленных в разных сферах жизнедеятельности. Она содержит разделы, предусматривающие ответственность за административные правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, правонарушения в области охраны собственности, охраны окружающей природной среды и природопользования, в промышленности, строительстве и энергетике и т. д.

Основное внимание законодателя при определении задач административно-деликтного законодательства в соответствии с духом и буквой Конституции Российской Федерации сосредоточено на защите личности, охране прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем, им учтены международные принципы и нормы, относящиеся к статусу человека и гражданина, которые были восприняты Российской Федерацией. Гражданин и его интересы находятся в центре внимания и при обозначении иных задач законодательства об административных правонарушениях.

Сформулированные задачи законодательства об административных правонарушениях служат выполнению важной профилактической функции – предупреждению административных правонарушений. О значимости этих задач свидетельствует не только их характеристика. Она становится очевидной при их сравнении, например, с задачами уголовного законодательства. Так, ст. 2 УК РФ в качестве задач уголовного закона называет охрану прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности

человечества, а также предупреждение преступлений. Нетрудно заметить совпадение основных положений, характерных для задач уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях, что закономерно, ибо и то и другое служит единой правоохранительной цели, реализуемой различными юридическими средствами. Вместе с тем эта общность задач дает основания для того, чтобы в дальнейшем провести грань между преступлениями и административными правонарушениями, равно как и между уголовными и административными наказаниями.

Основными *принципами* административно-деликтного законодательства в соответствии с законом являются:

- принцип равенства перед законом;
- презумпция невиновности;
- обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что административно-деликтное законодательство:

а) представляет собой совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за совершение административных правонарушений;

б) имеет двухуровневую систему, состоящую из федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации и законодательно обозначенные задачи, а именно охранительную (защитную) и предупредительную;

в) основывается на принципах равенства перед законом, презумпции невиновности, обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением.

§ 3. Действие административно-деликтного закона во времени, в пространстве и по кругу лиц

Применение любого нормативного правового акта характеризуется необходимостью соблюдения трех основных ограничений: по времени, по территории и по кругу лиц.

Наиболее важным и значимым из указанных положений является применение нормативного правового акта *во времени*. По общему правилу применению подлежат те нормативные предписания, которые обладали юридической силой на момент возникновения правоотношений. Закон вступает в силу после официального опубликования. Федеральные конституционные законы, Федеральные законы вступают в силу на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самим законом (или специальным законом о его введении в действие) не установлен иной порядок вступления в силу (например, вступление в силу со дня официального опубликования или введение в действие с определенной даты, по истечении 30 дней со дня официального опубликования, возможно также установление различных сроков вступления в силу различных положений закона)¹.

Применительно к нормам об административных правонарушениях положения ст. 1.7 КоАП РФ детализируют общие правила, указывая, что при установлении мер административной ответственности подлежит применению тот закон, который действовал на момент совершения административного правонарушения, т. е. утрата таким нормативным правовым актом юридической силы и принятие нового аналогичного документа на момент применения мер ответственности по общему правилу не

¹ Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 8, ст. 801.

позволяет изменять правовое регулирование. Даже в случае последующей отмены или изменения нормативного акта, действовавшего в момент совершения правонарушения, он подлежит применению после утраты им юридической силы, кроме случаев исключения.

Общим исключением из правил действия нормативных правовых актов во времени являются предписания ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ, в соответствии с которой при применении мер административной ответственности могут быть применены положения вновь принятого закона, регламентирующего применение административной ответственности, в случае, если такой закон смягчает или отменяет ответственность за совершенное деяние. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т. е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено.

Одним из основных условий законности и легитимности деятельности органов и должностных лиц по применению мер административной ответственности является соблюдение ими установленного порядка осуществления указанной деятельности, т. е. правил производства по делу об административном правонарушении. По общему правилу производство осуществляется в порядке, определенном нормативным актом, действующим на момент его проведения, даже если сам факт правонарушения подпадал под юрисдикцию иного нормативного акта. В указанном случае применение мер ответственности осуществляется в соответствии с предписаниями акта, действовавшего в момент

совершения правонарушения, а производство по делу осуществляется по правилам, установленным законом, действовавшим в момент его возбуждения.

Действие закона в пространстве имеет немаловажное значение в определении территории юрисдикции конкретного нормативного правового акта. Данное действие, как правило, распространяется на суверенной территории государства: на территории государства (территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними), на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне.

Действие закона государства также распространяется на территории его дипломатических представительств, воинских частей, на суда и воздушные суда, приписанные к порту государства и находящиеся в открытом водном или воздушном пространстве (а также на все военные и воздушные суда) в соответствии с нормами международного права. Применение иностранного права допускается в некоторых случаях. Действие закона субъекта распространяется на всю его территорию (возможны исключения по отдельным территориям или по кругу лиц). Действие норм закона в пространстве может быть ограничено, если это установлено самим законом или следует из его содержания, при этом сами законы действуют на всей территории Российской Федерации (например, Федеральные законы «О континентальном шельфе», «Об особой экономической зоне в Магаданской области»).

По общему правилу действие нормативных правовых актов федерального уровня, к числу которых относится и КоАП РФ, охватывает собой территорию Российской Федерации. Однако нормативные акты, регламентирующие вопросы юридической ответственности, конкретизируют общее правило. В частности, по смыслу ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ применение мер администра-

тивной ответственности допускается в отношении любого лица, совершившего правонарушение на территории Российской Федерации. Принципиальное значение имеет определение понятия территории Российской Федерации. Содержание данного понятия определяется ст. 67 Конституции Российской Федерации и включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. В случае совершения административного правонарушения на указанной территории оно подлежит рассмотрению в соответствии с предписаниями Кодекса, который одновременно регламентирует и меры ответственности за его совершение.

Нормы ч. 1 ст. 1.8 КоАП РФ указывают на возможность применения мер административной ответственности, установленных законом субъекта Российской Федерации. В подобном случае территориальное применение данных предписаний изменяется. Нормы регионального закона не могут применяться за пределами соответствующего субъекта Российской Федерации, т. е. действие закона обусловлено исключительно территорией данного региона.

Еще одним исключением из общей территориальной подведомственности дел об административных правонарушениях являются предписания международного договора. Его правовые положения носят трансграничный характер, т. е. применяются за административные правонарушения, совершенные на территории тех государств, которые ратифицировали данный международный договор.

Следовательно, территориальные границы реализации предписаний отдельных нормативных правовых актов определяются с учетом специфики каждого нормативного правового акта и предопределяются его видом. При этом не учитывается гражданство правонарушителя, принципиальное значение име-

ет лишь факт совершения правонарушения на территории Российской Федерации.

Специальные правила определения территориальной юрисдикции предусмотрены ч. 2 ст. 1.8 КоАП РФ, которая указывает на возможность применения норм Кодекса в случае совершения административного правонарушения за пределами территории Российской Федерации только на основании специальных предписаний международного договора. Нередко данное положение применяется в отношении граждан Российской Федерации, совершивших правонарушение за пределами государственной территории Российской Федерации.

Действие закона по кругу лиц. По общему правилу действие закона государства распространяется на лиц, находящихся на его территории и территории, на которую распространяются его суверенитет и юрисдикция. Лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), находящиеся на территории Российской Федерации, обладают правами и свободами и несут обязанности (в том числе обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы) в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Однако из этого правила есть масса исключений. Права, свободы и обязанности, связанные с гражданством (избирательное право, воинская обязанность), распространяются только на граждан Российской Федерации, даже находящихся за ее пределами. Под действие закона государства (государственного образования) подпадают его государственные органы и должностные лица при исполнении должностных обязанностей, независимо от их местонахождения (например, органы государственной власти Московской области, расположенные на территории г. Москвы). Некоторые законы (а также отдельные нормы) распространяют действие только на определенных лиц (например, многие нормы Федерального зако-

на «О статусе военнослужащих», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» адресованы военнослужащим и судьям соответственно). Некоторые законы не распространяются на лиц, пользующихся дипломатической неприкосновенностью в соответствии с международными договорами.

Таким образом, выше обозначенные аспекты действия законодательства об административных правонарушениях дают возможность правоприменителю определить временные и территориальные рамки юрисдикции конкретного нормативного правового деликтного акта, а также круг лиц, к которому адресовано действие административно-деликтного законодательства.

§ 4. Отдельные направления дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства

Со времени вступления в действие КоАП РФ прошло почти два десятка лет. Безусловно, можно констатировать, что многие новеллы Кодекса оправдали надежды разработчиков, законодателей и правоприменителей.

Вместе с тем административно-юрисдикционная практика его применения должна помочь определить основные тенденции, направления дальнейшего развития административно-деликтного законодательства, выявить его недостатки, дефекты, узкие места.

Очевидно, что действующий Кодекс при всей его позитивной роли в поступательном развитии законодательной системы административно-деликтного регулирования и механизма административной ответственности в постсоветской России оказался отнюдь не безупречным. Так, наряду с установлением бесспорно позитивных и прогрессивных юридических положений, отражающих новые российские конституционно-правовые

реалии, КоАП РФ не только воспроизвел отдельные недостатки КоАП РСФСР, но и добавил к ним собственные концептуальные изъяны.

Учитывая более чем насущную в современных условиях задачу «чистки» практически всех разделов КоАП РФ после внесенных в него с момента принятия около четырех тысяч изменений и дополнений, речь должна идти о подготовке новой редакции Кодекса.

Гипердинамизм этих изменений из года в год возрастает. При этом расширяется сфера административно-юрисдикционной защиты общественных отношений. С одной стороны, этот процесс закономерен и связан с динамикой развития общественных отношений, в особенности в сфере экономики, общественной безопасности и др. Так, КоАП РФ пополнился нормами об ответственности за нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (ст.ст. 7.29–7.32); за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов (ст. 14.28); за нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю (ст. 14.30), и др.

В то же время тенденция чрезмерной детализации административно-правовых запретов сказалась на существенном увеличении объема КоАП РФ. Особенно эта тенденция характерна для гл. 12, посвященной правонарушениям в области дорожного движения. Представляется, что практика переписывания большинства пунктов Правил дорожного движения в своей основе избыточна. При этом необходим разумный баланс между описательной и бланкетной конструкциями административно-деликтных норм. Так, многие правила, защищаемые административно-деликтными нормами, составляют целые тома. Например, правила

пожарной безопасности. Причем эти правила подвержены постоянным изменениям. Административно-деликтные нормы в отличие от них должны быть, на наш взгляд, более стабильными¹.

В настоящее время закреплена двухуровневая система законодательного регулирования административной ответственности. На федеральном уровне при этом предусматривается единственный законодательный акт – КоАП РФ. Логично было бы исходить из того, что Особенная часть рассматриваемого кодифицированного закона должна содержать все виды «федеральных» составов правонарушений, влекущих наступление административной ответственности. Однако несмотря на появившиеся главы об административных правонарушениях в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг, таможенного дела, за пределами регулирования КоАП РФ остается значительная часть составов правонарушений в отмеченных и сходных областях, предусмотренных иными федеральными законодательными актами. Такое положение, безусловно, размывает единое поле административной ответственности, о чем упоминал еще видный ученый-административист В. Д. Сорокин.

Важное значение для повышения эффективности механизма административной ответственности имеет задача концептуальных корректив института административных наказаний. Так, наряду с классическим принципом соответствия наказания совершенному нарушению, требует своего утверждения и реализации в законодательной и правоприменительной практике принцип соотносимости (адекватности) друг другу различных альтернативных видов санкций и их размеров (сроков) применительно к конкретным составам административных правонарушений.

¹ Шергин А. П. Основные тенденции развития административно-деликтного законодательства Российской Федерации // Теория и практика административного права и процесса : материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции (пос. Небуг, 4–8 октября 2007 г.). Ростов н/Д, 2007.

При этом требует разрешения проблема дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний. Эта проблема является составной частью общей проблемы соотношения административной и уголовной ответственности и их разграничения.

При отсутствии до настоящего времени точных и строгих критериев, позволяющих безупречно определить степень общественной опасности деликтизируемого деяния и установить соответствующее ей административное наказание (что не идет на пользу административно-деликтному законотворчеству), необходимо, на наш взгляд, сравнивать деяние, подлежащее деликтизации с другими административными правонарушениями и преступлениями (в особенности, смежными, однотипными).

Наличие зримой границы между верхним пределом административного наказания и нижним пределом аналогичного уголовного наказания поможет законодателю наиболее адекватно оценить общественную опасность деяния и принять решение о необходимости установления административной или уголовной ответственности за его совершение, установить оптимальный вид и размер наказания. Отсутствие такой границы порождает произвольные, иногда алогичные законодательные установления¹. Таким образом, разрешение этой проблемы возможно путем снижения верхних границ размеров (сроков) администра-

¹ Денисенко В. В. Административное правонарушение и преступление, административная и уголовная ответственность: нетождественное сходство // Материалы VIII Всероссийской научно-практ. конф. с международным участием, посвященной памяти проф. В. Д. Сорокина (3–6 октября 2013 г.). Краснодар, 2014. С. 92–107; Там же. Попугаев Ю. И. Об оптимизации административно-деликтного законодательства. С. 27–35; Попугаев Ю. И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 43–46; Кисин В. Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. – 2016. – № 7. – С. 12–16.

тивных наказаний или повышения нижних пределов уголовных наказаний. Возможно и одновременное согласованное изменение административно-деликтного и уголовного законодательства.

Острой и актуальной для правоприменителей остается проблема конкуренции административно-деликтных норм, как внутриотраслевой, так и межотраслевой, и способов ее преодоления, в особенности в связи с увеличением в ныне действующем КоАП РФ количества смежных составов правонарушений (их число перевалило за 100)¹. Эта проблема имеет и скрытый коррупционный сегмент.

Важным направлением совершенствования административно-деликтного законодательства с точки зрения реализации его задач является развитие в рамках федерального и особенно регионального административно-деликтного законодательства такого главного (и в значительной мере определяющего специфику административной ответственности) профилактического вида административного наказания, как предупреждение.

В уточнении оснований и механизмов применения нуждается самый распространенный и наиболее эффективный в административно-деликтной практике большинства цивилизованных государств такой вид наказания, как административный штраф. В частности, для повышения эффективности воздействия на нарушителей этого основного с точки зрения массовости применения для действующего КоАП РФ вида административного наказания представляется возможным и полезным активнее заимствовать давно уже оправдавший себя в правоприменительной практике зарубежный опыт обеспечения неотвратимости исполнения наказания. Опыт, например, Великобритании, состоящий

¹ Кисин В. Р., Попугаев Ю. И. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Научный портал МВД России. – 2013. – № 2.

в хорошо налаженном там механизме сбора административных штрафов (прежде всего, в наиболее многочисленном сегменте – нарушений ПДД, правил парковки и т. д.) за счет установления простых и ясных правил исполнения данного вида наказания, предусматривающих: первые две недели – для добровольной уплаты штрафа в первоначально назначенном размере; вторые две недели – для уплаты автоматически увеличенного в два раза размера штрафа; по истечении четырех недель, предусмотренных для добровольной уплаты штрафа, – возможность назначения нового наказания за неуплату административного штрафа в виде обязательных «общественных» работ.

Наконец, назрела актуальность разрешения в КоАП РФ и проблемы «исключений из общих правил» применительно к исчислению сроков давности привлечения к административной ответственности по конкретным категориям дел об административных правонарушениях в ст. 4.5 Общей части действующей редакции Кодекса. В результате за прошедшие после принятия КоАП РФ годы перечень таких исключений оказался расширен многократно и продолжает пополняться, вследствие чего «исключения» уже стали «правилами» и наоборот.

Представляется, что с точки зрения гуманистического подхода назрела необходимость закрепления в КоАП РФ нормы о праве всех субъектов административной юрисдикции, рассматривающих дела об административных правонарушениях по существу (сейчас возможно только для судей), назначать наказание ниже низшего предела.

Глава 3. Понятие и состав административного правонарушения

§ 1. Понятие и признаки административного правонарушения

Применение законодательства об административных правонарушениях предполагает уяснение юридической природы и социальной («материальной») сущности административного правонарушения, признаков отдельных их видов. Умение разобратся в содержании конкретной правовой нормы, правильно понять ее «дух» и «букву» и правильно применить ее к конкретной жизненной ситуации требует усвоения теоретических положений о понятии и признаках административного правонарушения, элементах и признаках его состава.

Понятие административного правонарушения сформулировано законодателем в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ. Им признается противоправное, виновное деяние (действие или бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Данная норма называет общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающие последние от правомерного поведения и от других видов правонарушений. Это: **противоправность, виновность и административная наказуемость деяния**, признаваемого законодателем административным правонарушением.

Названные признаки являются необходимыми, но не достаточными для определения административного правонарушения. В них содержится лишь формально-юридическая характери-

ка последнего. Если при определении сущности административного правонарушения ограничиться только этими признаками, то мы не сможем получить ответа на вопросы: «Почему именно то или иное деяние признается законодателем административным правонарушением?» «Любое ли деяние он может признать правонарушением и запретить его под страхом наказания?», «Чем должен руководствоваться законодатель, определяя деликтность того или иного деяния, устанавливая за него менее или более строго наказание?», «Какое свойство содеянного предопределяет назначение правоприменителем по конкретному делу более или менее строгого наказания (из числа предусмотренных санкцией соответствующей статьи КоАП), а иногда и освобождение лица, совершившего противоправное, виновное, административно наказуемое деяние от административной ответственности (ст. 2.3 КоАП РФ)?»

Ответы на эти вопросы предполагают признание за административным правонарушением помимо формальных, юридических признаков такого материального (сущностного) признака как **общественная опасность**.

Представляется, что отсутствие в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ прямого указания на этот признак, с одной стороны, порождает существующие многие десятилетия в административно-правовой науке различия во взглядах на сущность административного правонарушения, а с другой – обусловлено ими.

Так, по мнению одних авторов, административные правонарушения лишены признака общественной опасности и это отличает их от преступлений¹. Сторонники такой точки зрения ограничиваются признанием за административным правона-

¹ Советское административное право: Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 132–133; Якуба О. М. Советское административное право. Киев, 1975. С. 162–163.

рушением лишь формально-юридических признаков (противоправность, виновность, наказуемость)¹.

Другие авторы полагают, что признак общественной опасности присущ лишь некоторым видам административных правонарушений (например, правонарушения в области дорожного движения). Большинство административных правонарушений, по их мнению, нельзя признать общественно опасными². Вместе с тем они признают, что «... каждое административное правонарушение причиняет вред конкретному объекту или создает угрозу причинения такого вреда»³. Таким образом, они фактически разделяют точку зрения ученых, включающих в определение административного правонарушения такой его признак, как вредоносность (считая, что общественная опасность свойственна только преступлениям)⁴.

Исследуя общие признаки всех видов правонарушений, специалисты в области теории права в качестве важнейшего из них признают общественную опасность или вредоносность деяния. Именно это свойство приводит к запрещению такого деяния под угрозой наказания⁵.

¹ Административное право России : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясханова. М. : Изд-во БФ МосУ МВД России, 2003. С. 398; Россинский Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2009. С. 606.

² Административное право России : учебник / под ред. П. И. Конова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Киясханова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2009. С. 369–370.

³ Там же.

⁴ Бахрах Д. Н. Состав административного проступка. Свердловск, 1987. С. 8; Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 97.

⁵ Общая теория государства и права. Т. 2. Общая теория права. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1974. С. 394; Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 18; Явич Л. С. Общая теория права. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1976. С. 267–268; Теория государства и прав : учебник / под ред. О. В. Мартышина. М., 2009. С. 389; Общая теория государства и права / отв. ред. В. Е. Усанов. М. : ООО «Издательство «Элит», 2009. С. 467.

Общественную опасность как неотъемлемое свойство всех видов правонарушений (в том числе административных) признают и многие представители уголовно-правовой науки, указывая лишь на различия характера и степени этой опасности (вреда сложившимся общественным отношениям)¹. Да и уголовное законодательство не признает все общественно опасные деяния только лишь преступлениями. Так, в ч. 2 ст. 2 УК РФ говорится, что Уголовный кодекс определяет какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями. То есть, он включает в себя не все общественно опасные деяния, а лишь их часть, требующую, по мнению законодателя, уголовного наказания.

Не чуждо признание свойства общественной опасности как сущностного (материального) признака административного правонарушения и представителям административно-правовой науки².

Таким образом, обзор существующих в юридической науке мнений по рассматриваемому вопросу свидетельствует о признании значительной частью ученых-правоведов общественной опасности деяния в качестве признака административного правонарушения. Попытки сторонников приведенных выше точек зрения признать общественную опасность лишь за некоторыми видами административных правонарушений или ограничиться

¹ Уголовное право России. Общая часть / Отв. ред. Б. В. Здравомыслов. М. : Юрист, 1996. С. 63; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Ю. И. Скуратова и В. М. Лебедева. М. : Норма, 1996. С. 19; Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации с постановками материалов и судебной практикой / под общ. ред. С. И. Никулина. М. : Менеджер, Юрайт, 2001. С. 106.

² Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 313; Административное право России : учебник. Часть III. Административная юрисдикция / под ред. А. П. Корнеева и В. Я. Кикотя. М. : МосУ МВД России, 2002. С. 5; Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушение. М., 1961. С. 37.

признанием этих правонарушений «вредоносными», но не общественно опасными представляются неконструктивными по следующим соображениям.

Относительно наделения признаком общественной опасности лишь некоторых правонарушений и отрицания его наличия у других следует заметить, что сторонники такого подхода не называют какого-либо объективного критерия их разграничения. Вопрос о том, какие же административные правонарушения следует считать общественно опасными, а какие не являются таковыми (и почему), остается без убедительного ответа.

Применительно к концепции признания за административными правонарушениями признака «вредоносности» и отрицания их общественной опасности следует заметить, что, на первый взгляд, она не имеет самостоятельного предметного содержания, отличающего ее от позиции авторов, признающих административное правонарушение общественно опасным деянием. Различия между ними носят вроде бы не сущностный, а лишь терминологический характер. Так, Словарь русского языка определяет «вредоносный» как «крайне вредный, наносящий вред». Вред – «ущерб, порча», а вредный – «причиняющий вред, опасный»¹. Термин «опасный» определяется как «способный вызвать, причинить какой-нибудь вред»². То есть, «опасность» и «вредоносность» – весьма схожие свойства деяния.

Административное законодательство, не включая признак общественной опасности в содержащееся в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ определение административного правонарушения, в других нормах Кодекса указывает на его вредоносность.

Так, ст. 2.2 КоАП РФ, определяя формы вины, говорит о предвидении (не предвидении) вредных последствий деяния и о же-

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1991. С. 106.

² Там же. С. 453.

лании (нежелании) их наступления. Ст. 4.2 КоАП РФ в числе обстоятельств, смягчающих административную ответственность, называет предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения. На причинение административным правонарушением вреда охраняемым законом интересам указывают и другие нормы КоАП РФ¹. Устанавливая возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения, ст. 2.9 КоАП РФ также ориентирует правоприменителя на оценку совершенного деяния с точки зрения его общественной опасности.

Статья 3.1 представленного в 2015 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта нового КоАП РФ определяет административное правонарушение как вредоносное, т. е. «причиняющее вред охраняемым законом общественным отношениям» деяние. Однако такое определение административного правонарушения не точно отражает его сущностное свойство, а именно асоциальный, антиобщественный характер, проявляющийся в причинении вреда (угрозе его причинения) интересам общества, отдельной личности, государства, а не собственным интересам. Так, например, объектами охраны административно-деликтное законодательство признает здоровье и собственность. Исходя из предложенного проектом Кодекса определения административного правонарушения, формально следуя «букве закона», им может быть признано повреждение или уничтожение, в том числе, и собственного имущества, причинение вреда своему здоровью (потребление некоторых продуктов питания, ношение одежды, не соответствующей погодным условиям)

¹ Например, ст. 2.7 («Крайняя необходимость»), ст. 4.7 («Возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненных административным правонарушением»).

и иные деяния, не являющиеся асоциальными. Наиболее адекватным асоциальности, более точно выражающем социальную природу правонарушений, является именно общественная опасность деяния¹. Вред, причиняемый административным правонарушением обществу, личности, государству, является определяющим, но не единственным проявлением общественной опасности деяния. Она может выражаться в свойствах лица, совершившего противоправное деяние. Так, повторное совершение лицом некоторых административных правонарушений влечет более строгое наказание. Вред охраняемым общественным отношениям, причиненный при повторном совершении однородного (аналогичного) правонарушения, тождественен вреду, который был причинен ранее совершенным правонарушением. Однако повторное нарушение оценивается как более общественно опасное, так как совершено лицом со стойкой противоправной установкой. Или вред, причиненный здоровью несовершеннолетнего вовлечением его в употребление алкогольной продукции, одурманивающих веществ (ст. 6.10 КоАП РФ), либо в потребление табака (ст. 6.23 КоАП РФ), не зависит от того, какими лицами совершаются эти действия. Хотя их совершение родителями влечет более строгое наказание.

Общественная опасность деяния помимо характера причиняемого им вреда может проявляться в условиях, средствах, способах его причинения. Например, за нарушение требований пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима (ч. 2 ст. 20.4 КоАП РФ) предусмотрено более строгое административное наказание, чем за такое же нарушение в обычных условиях (ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ), именно потому, что оно потенциально более опасно.

Разделяемая многими представителями юридической науки и нашедшая отражение в ряде решений Конституционного Суда

¹ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976. С. 274.

Российской Федерации¹ концепция общественной опасности административного правонарушения представляется научно обоснованной, адекватно отражающей его социальную сущность и требующей законодательного признания.

Общественная опасность, как сущностный (материальный) признак административного правонарушения, служит и законодателю, и правоприменителю ориентиром для отнесения деяния к числу правонарушений, для установления более или менее строгих наказаний за его совершение, для избрания правоприменителем того или иного вида и размера наказания из установленных санкцией соответствующей нормы.

Признание общественной опасности в качестве признака административного правонарушения означает, что деяние, лишенное его (если даже оно обладает всей совокупностью других признаков: противоправно, виновно, наказуемо), не может квалифицироваться как административное правонарушение.

Так, Н. перешел улицу в неустановленном месте, нарушив тем самым правила дорожного движения. Однако на проезжей части улицы проводились ремонтные работы, в связи с чем проезд транспортных средств по ней был запрещен (закрыт). При таких обстоятельствах деяние Н. не может рассматриваться как административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.29 КоАП РФ, так как он не создавал (и не мог создавать) угрозу безопасности дорожного движения. Указанные действия Н. лишены признака общественной опасности.

Если общественная опасность является качеством, объективно присущим определенным деяниям, то их **противоправность** устанавливается законодателем в нормах, запрещающих совершение таких деяний. Административным правонарушением может

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П.

быть признано только такое деяние, которое запрещено КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Противоправность является юридическим выражением общественной опасности. Признавая общественную опасность деяния, законодатель юридически запрещает его совершение под страхом административного наказания.

Надо заметить, что под такой запрет наиболее часто попадают деяния, которые уже обладают свойством противоправности, т. е. нарушают действующие нормы административного, гражданского, финансового, трудового, семейного, земельного и других отраслей права.

Например, деяния, признаваемые КоАП РФ мелким хищением, нарушают нормы гражданского законодательства о праве собственности; увольнение работника в связи с коллективным трудовым спором (ст. 5.34 КоАП РФ) нарушает нормы Трудового кодекса Российской Федерации, а неуплата средств на содержание несовершеннолетних детей или нетрудоспособных родителей (ст. 5.35¹ КоАП РФ) является нарушением норм Семейного кодекса Российской Федерации. Иногда названия статей КоАП РФ, в которых формулируются признаки административных правонарушений, прямо указывают на нарушение этими деяниями других правовых норм. Например, ст. 5.27 КоАП РФ так и называется – «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права». Однако только включение таких деяний в КоАП РФ или в соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации придает им свойство административных правонарушений.

Административная наказуемость является неотъемлемым признаком административного правонарушения. Запрещенное законом общественно опасное деяние признается администра-

тивным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусматривается административное наказание.

Следует иметь в виду, что нарушение не каждого административно-правового запрета влечет привлечение нарушителя к административной ответственности. Так, правилами пользования метрополитеном запрещается подходить к краю платформы за ограничительную линию; при нахождении на эскалаторе заходить за ограничительную линию ступени, касаться его неподвижных частей. Однако за совершение этих действий ст. 10.9 КоАП РФ г. Москвы «Нарушение правил пользования метрополитеном и ММТС» не предусмотрено административного наказания. Следовательно, эти действия не являются административным правонарушением.

Обязательным признаком административного правонарушения является **виновность совершенного деяния**. Вина выражает психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. Для признания деяния правонарушением надо установить, что оно являлось проявлением разумной воли, т. е. продуктом психической деятельности здравомыслящего лица. Не может оцениваться как административное правонарушение общественно опасное, противоправное и административно наказуемое деяние, совершенное помимо воли лицом, не способным руководить своими действиями, отдавать в них отчет. Так, не может быть признано административным правонарушением нарушение правил дорожного движения, произошедшее в результате того, что водитель автомобиля внезапно потерял сознание, не мог управлять им и автомобиль выехал на полосу встречного движения.

Не являются административными правонарушениями и общественно опасные, административно противоправные и административно наказуемые деяния малолетних и лиц, совершивших эти деяния в состоянии невменяемости.

Каждое административное правонарушение характеризуется совокупностью рассмотренных признаков (общественная опасность, противоправность, виновность, административная наказуемость). Отсутствие любого из них означает, что рассматриваемое деяние не является административным правонарушением. Оно может быть признано либо правомерным поведением, либо правонарушением другого вида.

§ 2. Состав административного правонарушения

Обладая рассмотренными ранее общими признаками, каждый вид административного правонарушения характеризуется своими специфическими признаками, отличающими его от других. В них конкретизируются общие признаки административных правонарушений применительно к тому или иному их виду. Так, общественная опасность мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ) выражается в нарушении общественного порядка, противоправность проявляется в совершении таких действий, как нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, уничтожение или повреждение чужого имущества.

Применительно к незаконному обороту наркотических средств (ст. 6.8 КоАП РФ) общие признаки административного правонарушения наполняются иным содержанием: незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ и другое.

Таким образом, указывая наиболее важные юридически значимые признаки, законодатель определяет каждый вид административного правонарушения.

Совокупность установленных законом признаков, характеризующих общественно опасное, противоправное, виновное

и административно наказуемое деяние как конкретный вид административного правонарушения, именуется **составом административного правонарушения**. Описание признаков состава того или иного административного правонарушения содержится в нормах Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Федерации. Однако в них указываются не все признаки состава, а лишь те, которые характерны для данного вида административного правонарушения и необходимы для его индивидуализации (для отграничения от других правонарушений и от правомерного поведения). Указания на иные (общие для всех) признаки содержатся в нормах Общей части КоАП РФ (Раздел I). Так, при отсутствии в тексте ст. 20.1 КоАП РФ указания на то, что изложенные в ней действия могут быть признаны административным правонарушением (мелким хулиганством), если они совершены виновно вменяемым лицом, достигшим 16-летнего возраста, подразумевается, что эти признаки (указанные в ст.ст. 2.2, 2.3, 2.8 КоАП РФ) органически входят в состав данного правонарушения (как и любого другого).

Нормы КоАП РФ и законов об административных правонарушениях субъектов России содержат указания далеко не на все признаки административных правонарушений. Каждое из них как явление реальной действительности обладает множеством своеобразных признаков. Мелкое хулиганство может быть совершено на улице или в общественном транспорте, в дневное или вечернее время, лицом, находящимся в состоянии опьянения или в трезвом виде. Однако не все признаки совершенного административного правонарушения имеют юридическое значение. К ним относятся лишь те, которые в соответствии с законом определяют правовые последствия совершенного деяния. И лишь наиболее важные из них, отражающие специфические свойства общественно опасных деяний, используются законода-

телем для конструирования составов тех или иных административных правонарушений¹.

Будучи закреплёнными в правовой норме, эти признаки становятся обязательными. Отсутствие в совершенном деянии одного из указанных в правовой норме признаков состава означает, что лицо не совершило правонарушение, предусмотренного данной нормой (отсутствие состава правонарушения).

Таким образом, состав административного правонарушения можно считать своеобразной правовой моделью правонарушения, включающей в себя совокупность определенных юридических признаков деяния.

Если признаки административного правонарушения являются общими для всех административных правонарушений и не учитывают их индивидуальных черт, то признаки состава – это правовая характеристика конкретных видов правонарушений (мелкого хулиганства, мелкого хищения, незаконного оборота наркотических средств и др.).

При описании многочисленных составов административных правонарушений законодатель стремится к максимальной конкретизации их признаков. Особенная часть КоАП РФ содержит более 600 статей, нормы которых описывают составы примерно 1,5 тыс. административных правонарушений. Их перечень дополняется многочисленными составами, сформулированными в нормах соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации. Уяснение индивидуальных признаков каждого из них возможно лишь на базе общего теоретического представления о конструкции состава административного правонарушения.

¹ Такие юридически значимые признаки именуются конструктивными. Помимо них юридическое значение имеют и некоторые признаки, не входящие в состав административного правонарушения, но также определяющие его правовые последствия: обстоятельства, смягчающие, исключающие ответственность (ст.ст. 4.2, 4.3, 2.7 и др. КоАП РФ).

Административное правонарушение, являясь поведенческим актом, представляет собой единство внешних действий (поведения) и сознания, т. е. объективных и субъективных моментов.

В связи с этим в юридической науке выделяют объективные и субъективные элементы состава и соответствующие им признаки.

Объективные признаки состава характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение деяния.

В субъективных признаках отражаются юридическая характеристика лица, совершившего деяние, и психическое отношение этого лица к содеянному и его последствиям.

В свою очередь, среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки.

Обязательные признаки присущи всем без исключения составам (например, та или иная форма деяния и вины), отсутствие в деянии одного из них означает отсутствие состава административного правонарушения.

Факультативными именуются признаки, которые характерны лишь для некоторых составов административных правонарушений (например, общественное место – для появления в состоянии опьянения – ст. 20.21 КоАП РФ) и не имеют юридического значения для правовой оценки (квалификации) других правонарушений (например, мелкого хищения – ст. 7.27 КоАП РФ).

Объективные признаки состава административного правонарушения. К числу объективных признаков относятся признаки, характеризующие объект и объективную сторону административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые административным правом общественные отношения, на которые посягает правонарушение.

Деяние может быть признано административным правонарушением лишь в том случае, если оно причиняет ущерб или содержит угрозу причинения вреда охраняемым общественным отношениям.

Все общественные отношения, признаваемые объектами административных правонарушений, охраняются санкциями административно-правовых норм. Законодательством об административных правонарушениях охраняется множество общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизни общества и деятельности государства. В обобщенном виде вся совокупность этих отношений изложена в ст. 1.2 КоАП РФ, формулирующей задачи законодательства об административных правонарушениях (личность, права и свободы человека и гражданина, здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, порядок управления, общественный порядок, собственность и др.). Любое административное правонарушение посягает на одно (или более) из общественных отношений, составляющих эту совокупность.

Вся совокупность общественных отношений, находящихся под охраной административно-правовых норм, в правовой науке именуется *общим объектом* административных правонарушений.

Группа однородных, близких по содержанию или сфере (отрасли) возникновения и существования общественных отношений, именуется *родовым объектом*. Такая относительно самостоятельная группа отношений является частью общего объекта административного правонарушения.

Выделение родовых объектов необходимо законодателю для систематизации соответствующих административных пра-

вонарушений. Они группируются в главах Особенной части КоАП РФ именно по признаку родового объекта (гл. 5 – административные правонарушения, посягающие на права граждан; гл. 6 – административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность и т. д.).

Каждое отдельное административное правонарушение посягает не на всю группу общественных отношений, составляющих родовой объект, а причиняет (способно причинить) вред отдельному конкретному отношению или нескольким отношениям. То конкретное отношение, на которое посягает административно правонарушение, именуется *непосредственным объектом*.

Так, избирательные права как непосредственные объекты правонарушений, предусмотренных ст.ст. 5.1, 5.3, 5.4 и др. КоАП РФ, или трудовые права (ст.ст. 5.27, 5.28 и др. КоАП РФ), будучи непосредственными объектами этих правонарушений, являются частью такого родового объекта, как «права граждан» (гл. 5 КоАП РФ), т. е. совокупности общественных отношений, связанных с реализацией политических, трудовых, семейных и иных прав граждан¹.

Непосредственный объект правонарушения во многом предопределяет правовую оценку деяния. Одно и то же деяние может посягать на разные общественные отношения и в зависимости от этого по-разному квалифицироваться.

Так, нецензурная брань признается мелким хулиганством лишь в случае нарушения этим общественного порядка. Если нецензурная брань, обращенная в адрес конкретного лица, про-

¹ Некоторыми авторами помимо общего, родового и непосредственного объекта выделяется видовой объект – разновидность родового, т. е. общественные отношения, составляющие относительно самостоятельную, обособленную группу внутри родового объекта (Административное право России : учебник / под ред. П. И. Конова и др. М., 2009. С. 374).

износится не в общественном месте, не нарушает общественно-го порядка, то она рассматривается как посягательство на честь и достоинство человека (оскорбление) и не может квалифицироваться как административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.1 КоАП РФ.

Значительная часть административных правонарушений посягает лишь на какой-то один непосредственный объект. Например, правонарушение, предусмотренное ст. 12.9 КоАП РФ (превышение установленной скорости движения), посягает на общественные отношения, обеспечивающие безопасность дорожного движения. Вместе с тем известны административные правонарушения, наносящие ущерб двум и более непосредственным объектам. Так, административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.24 КоАП РФ (нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего), посягает одновременно и на безопасность дорожного движения, и на здоровье человека.

В составах, содержащих указание на два и более непосредственных объекта (многообъектные составы), выделяют основной и дополнительный непосредственные объекты.

Основным признается то общественное отношение, ради защиты которого и издана норма. Так, место ст. 12.24 КоАП РФ в системе иных норм гл. 12 Кодекса (административные правонарушения в области дорожного движения) позволяет определить безопасность дорожного движения как основной непосредственный объект этого правонарушения, так как именно он является частью родового объекта административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ.

Дополнительным непосредственным объектом признается общественное отношение, которому причиняется вред при пося-

гательстве на основной объект, что требует его административно-правовой охраны. Она и осуществляется включением в качестве дополнительного объекта в конструкцию состава административного правонарушения и этого общественного отношения.

Наличие дополнительного объекта свидетельствует о более высокой опасности правонарушения и всегда влияет на его квалификацию, так как является обязательным признаком соответствующего состава административного правонарушения. В приведенных ранее примерах по ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ квалифицируется превышение скорости движения на величину более 20, но не более 40 км/ч, не повлекшее последствий в виде причинения вреда здоровью потерпевшего. Наказание, предусмотренное санкцией этой нормы, – административный штраф. При причинении вреда здоровью потерпевшего это же деяние квалифицируется по ст. 12.24 КоАП РФ, предусматривающей максимальное наказание в виде лишения права управления транспортным средством на срок от полутора до двух лет.

Сущность общественного отношения, являющегося непосредственным объектом административного правонарушения, состоит во взаимосвязи его участников (субъектов). Ущерб этому отношению может быть причинен путем нарушения самой взаимосвязи субъектов (например, неисполнение распоряжения судьи или судебного исполнителя – ст. 17.3 КоАП РФ), посягательства на их личные неотъемлемые блага (честь, достоинство – ст. 5.61 КоАП РФ), а также на предметы материального мира, по поводу которых складываются общественные отношения (например, имущество при совершении мелкого хищения – ст. 7.27 КоАП РФ). Являясь предметами общественных отношений, на которые посягает правонарушение, такие предметы выступают как часть непосредственного объекта и именуются *предметами правонарушения*.

При конструировании некоторых составов административных правонарушений законодатель называет предмет правонарушения, а иногда его отдельные характеристики, что имеет значение для квалификации правонарушений. Так, самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное ст. 8.6 КоАП РФ (порча земель), а самовольные заготовка или уничтожение мха, лесной подстилки квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное ст. 8.26 КоАП РФ (самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов для ведения сельского хозяйства, уничтожение лесных ресурсов) или распитие в общественных местах алкогольной продукции предусмотрено ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ. Потребление там же одурманивающих веществ – ч. 2 этой статьи.

В ряде случаев предмет правонарушения имеет определяющее значение для разграничения административных правонарушений и смежных (однообъектных) составов преступлений. Так, предметом мелкого хищения (ст. 7.27 КоАП РФ) является чужое имущество стоимостью не более 2 500 руб. Если его стоимость превышает указанную сумму, то деяние оценивается как преступление.

Объективная сторона состава административного правонарушения – это совокупность указанных в административно-правовой норме признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения.

Административное право, как и иные отрасли права, не признает правонарушением мысли, желания, психические состояния человека. Оно предусматривает юридическую ответственность лишь за совершение запрещенных действий или невыполнение лицом правовых обязанностей. В связи с этим обязательным при-

знаком объективной стороны состава административного правонарушения является *деяние* лица, которое выражается в форме действия или бездействия. Нет противоправного деяния – нет административного правонарушения.

В зависимости от конструкции состава административного правонарушения объективная сторона может выражаться в совершении однократного (простого) действия (например, появление в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, – ст. 20.21 КоАП РФ) или в совершении нескольких действий (сложное действие). В последнем случае объективная сторона может включать в себя два или более альтернативных действий, совершение любого из которых достаточно для признания поведения лица правонарушением (например, незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств – ст. 6.8 КоАП РФ). Объективная сторона административного правонарушения может выражаться и в совокупности двух различных действий, каждое из которых должно быть совершено лицом, чтобы деяние можно было квалифицировать как правонарушение (например, незаконное изготовление и использование нагрудных знаков депутатов Московской городской Думы и членов Правительства Москвы – ст. 14.10 КоАП РФ г. Москвы).

В отличие от действий, бездействие выражается в пассивном поведении лица, которое в силу своего служебного (должностного), семейного положения или по прямому правовому предписанию обязано совершить определенные действия. Так, родители обязаны заботиться о содержании и воспитании несовершеннолетних детей. Невыполнение этих обязанностей образует объективную сторону состава правонарушения, предусмотренного ст. 5.35 КоАП РФ. Должностное лицо обязано по постановлению

(представлению) органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, принять меры к устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Непринятие таких мер образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.6 КоАП РФ.

Бездействие (как объективная сторона состава) не тождественно физическому бездействию человека. Уклоняясь от исполнения обязанности, лицо может вести себя достаточно активно. Но если его действия направлены не на исполнение обязанности, а на уклонение от ее исполнения, то юридически такое поведение признается противоправным бездействием. Так, уклоняясь от исполнения законного требования сотрудника полиции пройти медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, водитель транспортного средства убегает. Тем самым он совершает административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.26 КоАП РФ.

Помимо указанных конструкций объективной стороны состава законодательству об административных правонарушениях известны и так называемые длящиеся правонарушения. Эти правонарушения, начинающиеся с какого-то одного действия (бездействия), осуществляются потом непрерывно путем неисполнения обязанности либо пребыванием лица в противоправном состоянии (проживание гражданина без регистрации, с просроченным паспортом; незаконное хранение наркотических средств или незаконное ношение государственных наград).

Такие правонарушения длятся до фактического или юридического их прекращения. Фактическое прекращение возможно путем исполнения обязанности (лицо, проживающее без регистрации, зарегистрировалось) или в результате изменения обстановки (утрачено или потреблено незаконно хранящееся наркотическое

средство). Юридическое прекращение длящегося правонарушения выражается в привлечении лица к административной ответственности. Если после этого лицо не изменило своего поведения, то оно совершает новое административное правонарушение.

К числу факультативных признаков объективной стороны состава административного правонарушения относятся: последствия совершенного деяния, причинная связь между деянием и его последствиями, место, время, способ, средства и обстановка совершения деяния.

Совершение любого правонарушения влечет за собой вредные (негативные) для общества, граждан и государства последствия. Однако далеко не все из них являются материализованными, подлежат измерению и оценке. Поэтому в конструкции большинства административно-правовых норм, описывающих составы административных правонарушений, не содержится указаний на такие последствия. Подобные составы именуются формальными. Правоприменителю в этих случаях не требуются устанавливать фактические последствия содеянного, поскольку они не влияют на правовую оценку (квалификацию) совершенного деяния. Так, нецензурная брань в общественных местах и другие действия, оцениваемые законодателем как мелкое хулиганство, оскорбляют честь и достоинство граждан, негативно влияют на настроение людей, находящихся в общественных местах. Однако эти предполагаемые последствия таких действий не включены в конструкцию состава, что освобождает правоприменителя от установления и доказывания подобных последствий. Достаточно установления лишь факта совершения действий, указанных в ст. 20.1 КоАП РФ, чтобы квалифицировать содеянное как мелкое хулиганство.

Помимо так называемых формальных составов административному праву известны и материальные составы. Их конструкция включает указания как на характер деяния, так и на его

последствия. В ст. 12.24 КоАП РФ наряду с описанием противоправного деяния (нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства) указываются и его последствия: причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Объективная сторона материальных составов административных правонарушений помимо деяния и его последствий содержит и такой признак, как причинная связь между деянием и последствиями. О наличии причинной связи между противоправным деянием и его последствиями можно говорить лишь в том случае, когда деяние закономерно, с неизбежностью порождает последствия и предшествует ему, являясь его причиной. Не было бы противоправного деяния – не наступили бы указанные в правовой норме последствия. Так, водитель автомобиля следовал по участку дороги, где скорость движения ограничена до 40 км/ч, со скоростью 70 км/ч. Заметив на проезжей части дороги пешехода, водитель принял меры к снижению скорости и остановке автомобиля. Но тормозной путь автомобиля из-за высокой скорости оказался больше, чем расстояние до пешехода и произошел наезд на последнего. Если бы водитель двигался с разрешенной скоростью (не нарушая ПДД), автомобиль остановился бы раньше и наезда на пешехода не произошло. В этом случае между деянием, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ (нарушением правил дорожного движения) и указанными в этой норме последствиями (вред здоровью потерпевшего), имеется прямая причинно-следственная связь.

Не было бы нарушения – не наступили бы последствия. Отсутствие причинной связи между деянием и последствиями означает отсутствие состава.

Общественно вредные последствия и их причинная связь с противоправным деянием, по мнению некоторых авторов, яв-

ляются обязательными признаками объективной стороны состава административного правонарушения¹. Анализ норм законодательства об административных правонарушениях не дает оснований для подобного утверждения. Большинство норм, формулирующих составы административных правонарушений, не содержат указаний на названные признаки, в связи с чем они и рассматриваются как факультативные (присущие не всем, а лишь некоторым составам).

Место совершения деяния как факультативный признак состава административного правонарушения наиболее часто встречается в составах правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20 КоАП РФ). Указанные в нормах этой главы деяния признаются противоправными, если они совершаются в общественных местах (нецензурная брань – ст. 20.1 КоАП РФ, потребление алкогольной продукции – ст. 20.20 КоАП РФ, появление в состоянии опьянения – ст. 20.21 КоАП РФ), вблизи от территории ядерной установки, радиационного источника – ч. 7 ст. 20.2 КоАП РФ и т. п.

Административному законодательству известно небольшое число составов, включающих в свою конструкцию такой признак объективной стороны, как *время* совершения деяния. Так, ст. 3.13 КоАП г. Москвы устанавливает административную ответственность за совершение действий, нарушающих тишину и покой граждан с 23 часов до 7 часов. Совершение этих же действий в иное время не образует объективной стороны данного состава правонарушения.

Факультативным признаком объективной стороны является также *способ* совершения противоправного деяния, под которым понимается совокупность приемов и методов его выполнения.

¹ Административное право России : учебник / под ред. П. И. Конова и др. М., 2009. С. 375.

Способ как признак объективной стороны включен в конструкцию незначительного числа составов. В большинстве случаев он не имеет практического значения, и законодатель не указывает, каким способом должны быть выполнены действия, за которые устанавливается административная ответственность (например, порча паспорта, уничтожение или повреждение чужого имущества, вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков и др.). Однако при конструировании некоторых составов законодатель не ограничивается указанием на противоправное деяние, а описывает способы его совершения. Так, объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.27 КоАП РФ, сформулирована как мелкое хищение чужого имущества, совершенное путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты. Если же мелкое хищение совершается путем грабежа, разбоя, вымогательства, то оно выходит за рамки состава этого правонарушения и квалифицируется по соответствующим статьям УК РФ.

В число конструктивных признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений входит *средство* его совершения – орудие или предмет, используемый для воздействия на объект посягательства. В качестве такого законодатель называет оружие (стрельба из оружия в неотведенных местах – ст. 20.13 КоАП РФ), пиротехнические средства (использование пиротехнических средств в общественных местах – ст. 3.4 КоАП РФ г. Москвы), механизмы, автотранспортные средства (повреждение зеленых насаждений с их применением – ст. 4.18 КоАП РФ г. Москвы).

В незначительном числе составов в качестве конструктивных признаков объективной стороны присутствует *обстановка* совершения противоправного деяния. Под обстановкой совершения правонарушения понимается совокупность объективных

признаков (обычно повышающих общественную опасность деяния), характеризующих особые обстоятельства, условия его совершения. Например, ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ устанавливает ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, а ч. 2 этой же статьи говорит о том же деянии, но совершенном в условиях особого противопожарного режима.

Субъективные признаки состава административного правонарушения. К числу субъективных признаков состава административного правонарушения относятся признаки, характеризующие субъект и субъективную сторону правонарушения.

Субъектом административного правонарушения является лицо, совершившее противоправное деяние и обладающее указанными в законе признаками, не тождественными и достаточными для возложения на него обязанности нести ответственность за содеянное. Только наличие у лица таких признаков позволяет признать совершенное им деяние административным правонарушением.

Административному законодательству известно две группы субъектов: физические лица и юридические лица. Каждая из них обладает присущими им признаками.

Применительно к физическим лицам эти признаки подразделяются на общие и специальные.

Общие признаки являются обязательными для субъекта любого административного правонарушения. К их числу относятся возраст и вменяемость физического лица. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста, т. е. обязательным признаком субъекта административного правонарушения является достижение лицом, совершившим противоправное деяние, указанного возраста. Запрещенное КоАП РФ (законами

субъектов Российской Федерации) деяние, совершенное лицом, не достигшим возраста 16 лет, не является административным правонарушением, т. е. его действия (бездействия) не содержат состава правонарушения.

Вменяемость – второй обязательный признак субъекта административного правонарушения. Вменяемость – способность лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Только вменяемое лицо способно сознавать характер своих действий (бездействий), предвидеть их вредные последствия и относиться к ним сознательно (желать либо допускать их наступления или рассчитывать на их предотвращение). Статья 2.8 КоАП РФ определяет, что физическое лицо, которое во время совершения противоправных деяний находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействий), либо руководить ими вследствие психического расстройства (хронического или временного), слабоумия, либо иного болезненного состояния психики, не подлежит административной ответственности.

Это значит, что совершенное таким лицом противоправное деяние законодателем не рассматривается как административное правонарушение. Такое деяние не содержит состава правонарушения.

Если рассмотренные общие признаки субъекта свойственны всем составам Особенной части КоАП РФ, то специальные присущи лишь некоторым из них. По отношению к общим они могут рассматриваться как факультативные, указания на которые содержатся в нормах Особенной части КоАП РФ (аналогичных нормах законодательства субъектов Федерации), устанавливающих ответственность определенной категории лиц за совершенные ими деяния. Так, нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны, правил содержа-

ния систем оповещения, средств индивидуальной защиты и иного имущества гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ) является правонарушением, предусмотренным этой нормой, если правила нарушены должностным лицом, ответственным за их соблюдение. Совершение того же деяния электриком, кладовщиком или другим работником объекта гражданской обороны не образует состава названного правонарушения.

Ответственность за ненадлежащее отношение к содержанию и воспитанию несовершеннолетних (ст. 5.35 КоАП РФ) несут родители и законные представители несовершеннолетних. Уклонение иных родственников от воспитания несовершеннолетних не образует состава этого правонарушения.

Следовательно, субъектами некоторых административных правонарушений могут быть не любые вменяемые лица, достигшие возраста 16 лет, а лишь те, кто обладает дополнительными, указанными в правовой норме специальными признаками.

Эти специальные признаки отражают либо особенности должностного положения лица (должностное лицо, лицо, ответственное за соблюдение определенных правил), либо семейное положение (родители), либо иные особенности правового статуса лица, прямо указанные в правовой норме, формулирующей состав административного правонарушения (военнообязанные – ст. 21.7 КоАП РФ, иностранные граждане – ст. 18.8 КоАП РФ и т. п.).

Законодательству известны составы административных правонарушений, субъект которых характеризуется либо только общими признаками (мелкое хулиганство, стрельба из оружия в непредназначенных для этого местах и многое другое), либо помимо них еще и наличием специальных признаков (нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил пребывания (проживания) в Российской Федерации и др.).

Применительно к составам первой группы говорят, что субъект этих правоотношений – *общий*.

Характеризуя субъект правонарушения второй группы составов, его именуют *специальным*. Значительная часть составов административных правонарушений содержит указание как на общий, так и на специальный субъект. Обычно таковыми являются должностные лица, для которых устанавливается повышенная (по сравнению с общим субъектом) ответственность. Например, незаконные действия по усыновлению ребенка влекут наложение штрафа на граждан в размере от 1 до 2 тыс. руб., на должностных лиц – от 4 до 5 тыс. руб. (ст. 5.37 КоАП РФ).

Должностные лица, как разновидность специального субъекта, присутствуют в весьма значительном числе составов административных правонарушений¹. Как уже отмечалось, в одних составах они выступают в качестве единственного субъекта, а в других – как альтернативный субъект, наряду с общим и (или) юридическим лицом. Понятие (признаки) должностного лица содержится в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. К ним относятся:

1. Представители власти – лица, наделенные в установленном порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости (депутаты, прокуроры, следователи, сотрудники полиции, таможенных, налоговых органов и т. п.).

2. Лица, выполняющие организационно-распорядительные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, в вооруженных силах и других войсках воинских формирования Российской Федерации. К организационно-распорядительным функциям относятся функции по подбору, расстановке ка-

¹ Эти правонарушения связаны с неисполнением или с ненадлежащим исполнением ими своих служебных обязанностей (ст. 2.4 КоАП РФ).

дров в указанных органах и организациях, организации работы, применению мер поощрения и взыскания к подчиненным, т. е. функции по руководству подчиненными сотрудниками. Эти функции исполняют руководители организаций, их структурных подразделений.

3. Лица, выполняющие административно-хозяйственные функции, связанные с распоряжением имуществом, денежными средствами, находящимися на балансе и счетах этих органов (организаций): начисление зарплаты, распоряжение по движению материальных ценностей, организация их хранения и т. п. (руководители финансовых, хозяйственных, контрольных служб и пр.).

4. По ряду составов административных правонарушений должностными лицами признаются выполняющие организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции руководители и иные работники других организаций (в том числе коммерческих предприятий, учреждений, хозяйственных обществ и т. п.), члены советов директоров, коллегиальных органов, счетных и ревизионных комиссий юридических лиц и др. По некоторым составам административных правонарушений лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, также приравнены к должностным лицам.

Помимо общего и специального субъекта административного правонарушения, некоторые авторы выделяют и особый субъект. К числу особых субъектов относят военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания¹, а в некоторых случаях и депутатов, судей, про-

¹ Административное право России : учебник / под ред. П. И. Конова и др., М., 2009. С. 379.

куроров¹. Утверждения о наличии особого субъекта административного правонарушения представляются безосновательными. Действующее административное законодательство не содержит ни одного состава правонарушения, где в качестве субъекта был бы назван военнослужащий, лицо рядового или начальствующего состава органов внутренних дел, судья, депутат или прокурор. Анализ законодательства позволяет говорить лишь о некоторых особенностях административной ответственности указанных и некоторых других лиц (например, иностранных граждан, пользующихся дипломатическим иммунитетом)². Не случайно, что уже задолго до появления в литературе анализируемой точки зрения о наличии особого субъекта административного правонарушения, указанные лица рассматривались как «особые субъекты административной ответственности»³. Сторонники признания особого субъекта административного правонарушения видят его отличие от общего и специального субъекта лишь в особенностях привлечения указанных ими лиц к административной ответственности. Такие особенности действительно имеются. Так, за административные правонарушения военнослужащие несут дисциплинарную ответственность и лишь за некоторые – административную ответственность на общих основаниях. Однако к ним не применяется административный арест, а к проходящим службу по призыву не может быть применен и штраф⁴.

Иммунитетом от административной юрисдикции обладают некоторые категории иностранных граждан, судьи, депутаты и другие лица. Эти юридические установления лежат за рамками состава административного правонарушения как совокупности

¹ Россинский Б. В. Указ. учебник. С. 617.

² Статьи 2.5 и 2.6 КоАП РФ.

³ Бахрах Д. Н. Состав административного проступка. Свердловск, 1987. С. 39.

⁴ Статьи 3.5 и 3.9 КоАП РФ.

юридических признаков, характеризующих деяние как конкретный вид административного правонарушения. Следовательно, они не имеют отношения к признакам, характеризующим такой его элемент, как субъект правонарушения.

Действовавший до принятия КоАП РФ Кодекс об административных правонарушениях РСФСР признавал физическое лицо в качестве единственного субъекта административного правонарушения. С принятием ныне действующего Кодекса субъектами многих составов административных правонарушений признаются и **юридические лица**. Указания на такой субъект содержатся примерно в 60 % статей Особенной части КоАП РФ. Правовые основы и особенности их ответственности закреплены и в нормах Общей части Кодекса (например, чч. 2 и 3 ст. 2.1, ст. 2.10), и в нормах, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях (ст.ст. 25.4, 24.7 и др.). Однако указания на признаки юридического лица КоАП РФ не содержат. Они сформулированы в ст. 48 ГК РФ, в соответствии с которой юридическим лицом признается организация, имеющая в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечающая этим имуществом по своим обязательствам. Это организация, обладающая гражданской правосубъектностью. То есть она может приобретать личные имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть ответчиком или истцом в суде. Это организация, зарегистрированная в Едином реестре государственной регистрации юридических лиц. Юридическими лицами могут быть как коммерческие (хозяйственные общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия и др.), так и некоммерческие организации (потребительские кооперативы, общественные, религиозные организации, учреждения

и др.). Их филиалы и представительства юридическими лицами не являются (ст.ст. 50, 55 ГК РФ).

Вместе с тем по ряду составов административных правонарушений к юридическим лицам приравнены лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. В примечании к ст. 16.1 КоАП РФ указывается, что за административные правонарушения, предусмотренные гл. 16 Кодекса (нарушения таможенных правил), эти предприниматели несут ответственность как юридические лица. Таким образом, законодатель «наделил» указанных лиц признаками двух разных субъектов (в одних случаях – должностных лиц, в других – юридических лиц). Представляется, что подобная правовая неопределенность этих лиц как субъектов административного правонарушения не может вызывать одобрения.

Заканчивая рассмотрение признаков субъекта административного правонарушения, следует отметить, что конструкции некоторых составов включают в себя лишь один субъект (общий или специальный, или юридическое лицо), а других – два и более субъектов. Например, ст. 20.4 КоАП РФ, устанавливая ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, определяет в качестве субъектов: граждан, должностных лиц, юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. При этом виды и размер наказания индивидуальны для каждого субъекта.

Субъективная сторона правонарушения характеризует внутреннее, психическое отношение физического лица к противоправному деянию и его последствиям.

Основным и общеобязательным признаком субъективной стороны состава является **вина**. Именно в ней, прежде всего и главным образом, проявляется внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям, т. е. осознание характера дея-

ния и его возможных последствий, проявляется воля лица, совершившего деяние путем выбора и осуществления того или иного варианта поведения.

Внутреннее отношение лица к содеянному и его последствиям включает в себя интеллектуальную и волевую составляющие. Интеллектуальные критерии отражают процессы, происходящие в сфере сознания правонарушителя – понимание общественной опасности деяния и предвидение его вредных последствий. Волевые критерии характеризуют состояние воли лица – его желание (допущение или непредвидение) наступления этих последствий. В зависимости от соотношения волевых и интеллектуальных моментов, характеризующих внутреннее отношение лица к содеянному, различают две основных формы вины: умысел и неосторожность.

Так, ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ признает административное правонарушение совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своих действий (бездействий) и желало их наступления (прямой умысел) либо сознательно их допускало, или относилось к ним безразлично (косвенный умысел).

Таким образом, интеллектуальная составляющая внутреннего отношения лица к содеянному состоит, во-первых, в осознании им характера своего действия. Из текста ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ усматривается, что умысел проявляется в осознании противоправности деяния. Если следовать буквально тексту этой нормы, то установление умысла предполагает осведомленность лица о наличии правового запрета на совершение того или иного деяния. Незнание лица о существовании такого запрета должно было бы служить основанием для его освобождения от ответственности за деяние, которое по мысли законодателя признается умышленным правонарушением. Однако в правоприменительной

реальности этого не происходит. Противоправность является лишь юридическим выражением общественной опасности деяния. Именно это, материальное, сущностное свойство деяния и осознается правонарушителем, а не обязательно его юридическое выражение (противоправность). Представляется, что использование законодателем при описании формы вины термина «противоправность» порождено невключением в содержащееся в ст. 2.1 КоАП РФ определение административного правонарушения такого его признака, как общественная опасность.

Вторым интеллектуальным признаком умысла является предвидение вредных последствий совершенного деяния. Большинство составов административных правонарушений являются формальными и не содержат конкретного описания последствий совершенного деяния. Поэтому предвидение в этих случаях должно охватывать лишь общий характер последствий. Так, лицо, не выполняющее законного требования сотрудника полиции, предвидит, что этим оно препятствует нормальному выполнению сотрудником обязанностей по охране общественного порядка. Для признания такого деяния совершенным умышленно не имеет значения, предвидело ли лицо, что сотрудник не сможет реально выполнять свои обязанности (например, доставить правонарушителя в полицию). В материальных же составах умысел предполагает предвидение конкретно определенных последствий. Например, совершая противоправные действия в отношении чужого имущества, правонарушитель должен предвидеть, что в результате этих действий имущество будет повреждено или уничтожено. Только при таком предвидении содеянное может быть признано умышленным повреждением или уничтожением чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ).

Волевой признак умысла характеризуется желанием наступления вредных последствий своих деяний (при прямом умысле)

или сознательным их допущением, либо безразличным отношением к возможности их наступления (при косвенном умысле).

Желание наступления вредных последствий совершенного деяния не следует отождествлять с целью, которую преследует правонарушитель. Совершая мелкое хищение, лицо преследует цель – удовлетворить свои материальные потребности. При этом оно предвидит, что избранный способ их удовлетворения неизбежно причинит ущерб собственнику и желает его причинения ради достижения собственной цели.

Сознательное допущение или безразличное отношение к возможности наступления вредных последствий характеризуется менее выраженным волевым фактором. Лицо, совершающее деяние, не желает наступления вредных последствий, но допускает возможность их наступления и относится к этому безразлично. Так, в связи с разногласиями по поводу оплаты коммунальных услуг и потребленной электроэнергии в коммунальной квартире Т. отключила от электропитания стоящий на кухне холодильник соседа М. Ввиду длительного отсутствия последнего, находившиеся в холодильнике продукты питания были испорчены. Т. не желала причинить имущественный ущерб соседу, однако, допускала его возможность и относилась к этому безразлично. Ее действия квалифицированы, как умышленное уничтожение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ).

Формула неосторожности законодательно закреплена в ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ. «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».

Как существует две формы умысла (прямой и косвенный), так и неосторожность проявляется в двух формах: самонадеянность и небрежность. В отличие от формулы умысла, в определении неосторожности в форме самонадеянности интеллектуальная составляющая сведена лишь к осознанию предвидения вредных последствий деяния. Хотя очевидно, что, предвидя такие последствия, лицо должно осознавать возможность их наступления именно в результате совершения им общественно опасного (противоправного) деяния. В этой части интеллектуальные критерии самонадеянности и умысла совпадают. Но в отличие от умысла волевой признак неосторожности в форме самонадеянности характеризуется не желанием (или допущением) вредных последствий, а, напротив, надеждой (расчетом) на их предотвращение. Эта надежда основывается на реальных обстоятельствах, но является легкомысленной, и в сложившейся ситуации расчет на предотвращение вредных последствий оказывается несостоятельным. Так, водитель автомашины Н. выехал на автомобиле с неисправной тормозной системой. Рассчитывая на профессиональный опыт и хорошие дорожные условия, он полагал, что при таких обстоятельствах сумеет своевременно снизить скорость и остановить автомобиль, используя стояночный тормоз и возможность торможения двигателем. Однако при резком торможении впереди идущего автомобиля Н., применив эти приемы, не сумел сохранить необходимую дистанцию и произвел наезд на этот автомобиль. Он был привлечен к ответственности по ст. 12.15 КоАП РФ.

Неосторожность в форме небрежности характеризуется как бы отсутствием и интеллектуального и волевого признака. Лицо не предвидит возможности наступления вредных последствий своего деяния (естественно в этом случае оно не предвидит и его общественной опасности или противозаконности).

Подобное психическое отношение к содеянному заключается в том, что лицо должно было и могло предвидеть эти последствия при необходимой внимательности и осмотрительности исходя из жизненного, профессионального опыта, из реальной обстановки, в которой оно действовало. А не предвидело оно эти последствия в результате беспечности, неосмотрительности, небрежности. Так, управляя автомобилем, водитель не заметил запрещающего дорожного знака и совершил в зоне его действия обгон впереди идущего транспортного средства. Он не предвидел, что своими действиями нарушит ПДД, хотя при проявлении необходимой внимательности мог и должен был это предвидеть.

Многим составам административных правонарушений свойственны обе формы вины. Так, большинство правонарушений в области дорожного движения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности. Для некоторых составов характерна только умышленная форма вины (например, мелкое хищение, мелкое хулиганство и пр.), а для других – только неосторожность (небрежное хранение паспорта, повлекшее его утрату, – ст. 19.16 КоАП РФ).

В материальных составах возможна смешанная форма вины: умысел по отношению к деянию и неосторожность по отношению к последствиям. Например, в составе правонарушения, предусмотренного ст. 12.24 КоАП РФ, по отношению к нарушению правил дорожного движения возможны и умысел, и неосторожность, а по отношению к последствиям такого нарушения (причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего) – только неосторожность.

В некоторых нормах имеется прямое указание на форму вины. Например, в ст. 19.16 КоАП РФ говорится об умышленной порче паспорта или утрате его по небрежности. В большинстве

норм форма вины прямо не называется. Иногда законодатель, характеризуя противоправное деяние, использует такие термины, как «заведомо», «злостно», «с целью». Это предполагает умышленную форму вины. В других случаях вывод о предполагаемой форме вины можно сделать в результате логического толкования текста. Например, ст. 21.6 КоАП РФ – «Уклонение гражданина от медицинского освидетельствования либо обследования по направлению призывной комиссии» предполагает возможность только умышленного совершения этого деяния.

Факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является цель, т. е. существующее в сознании правонарушителя представление о ценности или интересе, которые он желает получить, совершая правонарушение. Этот признак включен в конструкцию весьма незначительного числа составов (например, приставание к гражданам в целях покупки, продажи, обмена вещей, гадания, попрошайничества – ст. 3.8 КоАП г. Москвы). Отсутствие у лица указанной цели в этих случаях означает отсутствие субъективной стороны состава правонарушения.

Рассмотрение субъективной стороны состава как характеристики внутреннего психического отношения лица к деянию и его последствиям правомерно лишь применительно к вине физических лиц. Очевидно, что к юридическим лицам (организациям) эти категории не приемлемы. Невозможно представить осознание каким-либо предприятием характера деяния, предвидение им его последствий и другие составляющие психической, мыслительной деятельности индивидуума. Приходится заметить, что вопреки общепринятым в правовой теории представлениям о вине, законодатель, включив в перечень субъектов административного правонарушения юридических лиц, был вынужден дать иную формулировку их виновности.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению». Фактически эта норма не содержит признаков вины в общепризнанном в правовой теории представлении о ней. По мнению известных административистов, она фактически закрепила принцип объективного вменения¹. Не уточняет и не конкретизирует эта норма и указанных в ст. 2.2 КоАП РФ признаков вины, являющихся (по тексту закона) обязательными для всех составов административных правонарушений. Она не предполагает установления того, кем именно не были приняты меры по соблюдению правил (продавцом, нарушившим их, директором магазина или учредителем юридического лица), сознавало ли лицо, допустившее нарушение правил, реальную возможность в конкретной обстановке принять конкретные меры по их соблюдению, и должно ли оно было в силу своего статуса принять такие меры. Более того, ст. 2.10 КоАП РФ говорит о возможности наступления ответственности юридического лица независимо от того, было ли известно юридическому лицу, образованному вследствие реорганизации (присоединения, разделения, преобразования, слияния), о факте административного правонарушения до завершения реорганизации, т. е. речь идет фактически об объ-

¹ Россинский Б. В. Почему в Российской Федерации утвердился институт административной ответственности юридических лиц и пришло ли время его ликвидировать // Административное право и процесс. – 2018. – № 1. – С. 8, 12; Сорокин В. Д. Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Юридическая мысль. – 2002. – № 4 (10). – С. 25–26.

ективном вменении. В юридической литературе предпринимаются попытки обосновать возможность признания так называемой объективной вины (наряду с субъективной, свойственной лишь физическим лицам). Ее определение как вины, обусловленной противоправным деянием юридического лица, т. е. объективной стороной правонарушения¹, является, по сути, попыткой теоретического обоснования объективного вменения. Представляется, что задачей юридической науки является не попытка теоретического обоснования сомнительных законодательных новелл, а поиск путей совершенствования существующего законодательства.

Фактически законодатель возлагает административную ответственность на юридическое лицо (организацию) за совершение противоправного деяния физическим лицом, состоящим в служебных, трудовых или иных корпоративных отношениях с этой организацией. Само же юридическое лицо, являясь некой юридической фикцией (условностью), не является реальным субъектом административного правонарушения, не обладает собственной волей, отдельной от воли исполнителя противоправного деяния. Деяние, признаваемое законодателем административным правонарушением юридического лица, в действительности совершается лицом (лицами) физическим. Именно о его вине, как о субъективном признаке состава этого правонарушения, и следует говорить. Признавая необходимость установления (сохранения) административной ответственности юридического лица за некоторые виды правонарушений, совершенных его представителями, целесообразно было бы законодательно признать его субъектом

¹ Административное право России : курс лекций / под ред. И. Ш. Киясанова. М., 2003. С. 413–414; Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005.

административной ответственности, а не административного правонарушения и предусмотреть отдельные (особые) основания и условия ее наступления.

Отсутствие в совершенном деянии хотя бы одного из предусмотренных правовой нормой признаков состава означает отсутствие самого состава административного правонарушения.

Юридическое значение состава административного правонарушения заключается в том, что установление в деянии лица всех его признаков дает основание констатировать совершение лицом административного правонарушения и позволяет осуществить правовую оценку (квалификацию) содеянного.

Провозглашая принцип обеспечения законности при применении мер принуждения в связи с административным правонарушением, ст. 1.6 КоАП РФ гласит, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Основанием применения таких мер является наличие в деянии лица признаков и состава административного правонарушения.

Глава 4. Квалификация административных правонарушений

§ 1. Понятие, значение и место квалификации административных правонарушений в правоприменительной деятельности

Множество правовых норм, описывающих составы административных правонарушений, вызывают трудности при выборе той из них, которая подлежит применению в конкретной жизненной ситуации. Эти трудности подчас усугубляются тем, что схожие, а иногда и одинаковые признаки присутствуют не только в описании разных составов административных правонарушений, но и преступлений, влекущих существенно различающиеся меры ответственности. Законность, обоснованность и справедливость юридической ответственности немыслима без точной правовой оценки совершенного деяния. Такая оценка является результатом процесса квалификации административных правонарушений.

Термин «квалификация» правонарушений в юриспруденции употребляется в двух значениях. Во-первых, как мыслительный процесс правоприменителя, заключающийся в выборе правовой нормы, содержащей описание состава правонарушения, который соответствует совершенному деянию. И, во-вторых, как вывод правоприменителя о том, что исследуемое и оцениваемое им деяние содержит признаки состава правонарушения, предусмотренные соответствующей правовой нормой.

Квалификация административных правонарушений с разной степенью полноты и точности осуществляется на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях. На начальной стадии (возбуждения дела) объема имеющейся информации о совершенном деянии нередко бывает

достаточно лишь для вывода о его противоправности. Задача квалификации на этой стадии часто заключается в том, чтобы определить, к какому виду правонарушений относится оцениваемый случай (административное правонарушение, преступление или гражданско-правовой деликт). По мере сбора и анализа информации об обстоятельствах правонарушения правоприменитель решает вопрос о том, какой норме КоАП (законодательства об административных правонарушениях) соответствует рассматриваемое деяние. Полученный вывод, как правило, процессуально оформляется в протоколе об административном правонарушении.

Квалификация на этой стадии носит предварительный характер. Итоговая правовая оценка содеянному деянию дается правоприменителем на стадии рассмотрения дела. Рассматривающее дело лицо либо соглашается с квалификацией, указанной в протоколе об административном правонарушении, и, признавая лицо виновным в совершении именно этого правонарушения, выносит постановление о назначении административного наказания либо приходит к выводу об иной квалификации рассматриваемого деяния. В этом случае оно принимает решение о переквалификации или о возвращении дела должностному лицу, составившему протокол, или о направлении его по подведомственности, или о прекращении производства по делу.

В случае обжалования или опротестования этого решения полномочное должностное лицо, рассматривающее жалобу (протест), проверяет законность и обоснованность постановления (определения) по делу, что предполагает и проверку правильности ранее данной правовой оценки (квалификации) содеянного. При обнаружении ошибки в квалификации содеянного субъект, рассматривающий жалобу (протест), либо изменяет ее, либо на-

правляет дело на новое рассмотрение или прекращает производство по делу¹.

Таким образом, квалификация является важнейшей составной частью правоприменения. Правильная квалификация – необходимое условие законности всей деятельности по применению законодательства об административных правонарушениях, в том числе применения мер административного наказания и обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Она означает, что лицо привлекается к административной ответственности именно за совершенное им правонарушение, претерпевая правовые последствия, которые закон связывает с совершением этого вида правонарушения. Ошибки в квалификации с неизбежностью порождают целый ряд негативных последствий. Так, неверное признание оцениваемого деяния административным правонарушением еще на стадии возбуждения дела может привести к незаконному применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставления, досмотра и т. п.). Неправильное определение на этой стадии вида совершенного правонарушения, кроме того, может повлечь необоснованное применение принудительных мер. Например, устанавливая общий срок административного задержания не более 3 часов, ст. 27.5 КоАП РФ предусматривает возможность задержания лиц, совершивших некоторые виды административных правонарушений, на срок до 48 часов.

¹ В литературе встречается ошибочное, на наш взгляд, утверждение, что на стадии пересмотра постановлений (решений) квалификация не осуществляется (Административная ответственность : учебное пособие / А. И. Стахов и др.; под ред. А. И. Стахова, Н. В. Румянцева. 9-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТА-ДАНА ; Закон и право, 2015. С. 57). При пересмотре постановлений и решений, как видно из содержания ст.ст. 30.7 и 30.17 КоАП РФ, возможна переквалификация противоправного деяния. Подробнее об основаниях и условиях переквалификации см.: Серков П. П. Административные правонарушения: квалификация и назначение наказаний : науч.-практ. пособие. М. : Норма, 2010. С. 36–50.

И, напротив, совершенное лицом административное правонарушение может вопреки требованию закона не повлечь за собой мер правового реагирования в результате ошибочной первоначальной (предварительной) квалификации содеянного.

Неправильная квалификация при рассмотрении дела об административном правонарушении, при пересмотре постановления (решения) по делу влечет еще более негативные последствия. В этом случае может быть назначено административное наказание лицу, которое не совершило никакого правонарушения. Возможно назначение наказания, не предусмотренного законом за фактически совершенное противоправное деяние, или к административной ответственности может быть привлечено лицо, подлежащее уголовной ответственности и т. п.

Правильность квалификации во многом зависит от объема имеющейся информации о совершенном деянии, от умения ее систематизировать, проанализировать и правильно оценить. Полученная в результате сбора, анализа и оценки доказательств информация о признаках совершенного деяния позволяет в сознании правоприменителя выстроить своеобразную (идеальную) модель совершенного правонарушения.

При квалификации правоприменитель сопоставляет выстроенную им в своем сознании на основе анализа данных (доказательств) о фактически совершенном деянии «идеальную» модель этого деяния с правовой моделью правонарушения, сконструированной законодателем в соответствующей правовой норме, т. е. с составом правонарушения.

В результате сопоставления этих двух моделей и установления полного их совпадения правоприменитель делает вывод о совершении лицом конкретного вида административного правонарушения. Безупречность этого вывода зависит от качества сопоставленных моделей. Если качество «идеальной» модели

фактически совершенного деяния обусловлено деятельностью правоприменителя по сбору, проверке, оценке доказательств по делу об административном правонарушении, то качество правовой модели правонарушения детерминировано законодателем, формулирующим нормы, содержащие описание составов административных правонарушений. Особенности конструкций многих составов административных правонарушений требуют от правоприменителя значительных усилий в уяснении составляющих их признаков противоправного деяния.

§ 2. Содержание процесса квалификации административных правонарушений

Квалификация административных правонарушений представляет собой мыслительный процесс правоприменителя, заключающийся в сопоставлении признаков совершенного деяния с признаками, включенными законодателем в конструкцию определенного состава с целью установления их тождества (подобия). Результатом такого сопоставления является правовая оценка совершенного деяния. Эта оценка заключается в выводе о том, что деяние содержит признаки состава административного правонарушения, предусмотренного той или иной нормой административно-деликтного права.

В процессе квалификации из множества признаков совершенного деяния выявляются и отбираются наиболее значимые, определяющие его правовую характеристику. Эти признаки систематизируются в соответствии с элементами состава (объективные, субъективные) и затем сопоставляются с признаками, включенными законодателем в конструкцию состава того или иного административного правонарушения. Очевидность и однозначность обстоятельств совершения некоторых противоправных деяний и простота конструкций описывающих их составов не

вызывают какой-либо сложности в сопоставлении «идеальной» модели деяния с соответствующим ему составом. Например, не вызывает сложности квалификация большинства правонарушений, связанных с нарушением правил дорожного движения, некоторых нарушений общественного порядка и общественной безопасности (распитие алкогольной продукции в общественных местах, срыв пломбы или печати и др.). В других случаях поиск состава, которому соответствует совершенное деяние, представляет значительную сложность и требует следования некоторой «технологии» этого процесса. Нередко совершаемое деяние характеризуется отдельными признаками, присутствующими в конструкции нескольких составов. Например, непредставление продавцом по требованию покупателя информации о реализуемом товаре (его изготовителе, потребительских свойствах и пр.) может соответствовать признакам составов административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 14.5 (продажа товаров при отсутствии установленной информации), 14.7 (обман потребителя), 14.8 (нарушение иных прав потребителей) КоАП РФ. Определить, какому конкретно из этих составов соответствует нарушение возможно лишь при сопоставлении всей совокупности признаков совершенного деяния с признаками того или иного состава. Очевидно, что сопоставить одномоментно всю совокупность этих признаков затруднительно, а во многих случаях невозможно. Поэтому квалификация осуществляется последовательно, по элементам состава.

Первоочередной оценке и последующему сопоставлению с признаками состава административного правонарушения подлежат признаки, характеризующие внешнее проявление самого деяния, т. е. признаки, относящиеся к объективной стороне. Именно они с наибольшей полнотой отражены в административно-правовой норме. В них объективизируются противоправ-

ность и общественная опасность деяния. Эти признаки наиболее полно представлены в информации, получаемой правоприменителем о совершенном деянии.

Дальнейший процесс квалификации заключается в сопоставлении признаков объекта, субъекта и субъективной стороны деяния с признаками соответствующих элементов состава, указанными в той или иной норме.

Квалификация по признакам объективной стороны предполагает сопоставление признаков совершенного деяния с его характеристикой, содержащейся в правовой норме. Формулировки некоторых норм не содержат четких описаний всех деяний, образующих объективную сторону правонарушения. В них иногда указываются весьма общие признаки возможных противоправных действий (бездействий). Например, объективная сторона мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ) сформулирована как нарушение общественного порядка, выражающего явное неуважение к обществу, сопровождающееся оскорбительным приставанием к гражданам и т. д. Такие технико-юридические приемы описания признаков противоправного деяния требуют оценочной деятельности правоприменителя. Эта деятельность основывается на морально-нравственных воззрениях, господствующих в обществе, на правосознании, профессиональном опыте, общей культуре правоприменителя, а также на разъяснениях высших судебных инстанций по вопросам квалификации тех или иных правонарушений.

Диспозиции многих норм, являясь бланкетными, формулируют объективную сторону состава в самом общем виде: нарушение правил пожарной безопасности; нарушение правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства и т. п. В этих случаях вывод о соответствии оцениваемого деяния признакам объективной стороны состава может быть получен лишь в результате изучения нормативных актов, содержащих такие правила.

Квалифицируя деяния по признакам материальных составов, необходимо устанавливать соответствие фактически наступивших последствий деяния с последствиями, содержащимися в конструкции состава. Следует, например, точно установить соответствие размера причиненного деянием ущерба, размера задолженности, размера незаконного дохода и т. п. При квалификации таких правонарушений необходимо установление причинной связи между деянием и наступившими последствиями. Для этого иногда требуется проведение экспертизы, получения заключения от специалиста.

Признаки объективной стороны некоторых составов административных правонарушений во многом совпадают с признаками объективной стороны однообъектных преступлений. Например, ст. 7.27 КоАП РФ устанавливает ответственность за мелкое хищение чужого имущества, совершенное путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты. При этом она не раскрывает признаки и формы хищения (кража, мошенничество, присвоение, растрата). Их описания содержат нормы УК РФ. Кроме того, ст. 7.27 КоАП РФ прямо ссылается на УК РФ, указывая, что хищение признается мелким, если оно не содержит признаков квалифицированных составов, предусмотренных ст.ст. 158–160 и другими статьями УК РФ. В некоторых нормах КоАП РФ при описании деяния указывается, что они образуют объективную сторону того или иного состава административного правонарушения, если не влекут уголовной ответственности.

Анализируя нормы КоАП РФ и УК РФ, нетрудно заметить совпадение признаков объективной стороны формальных составов административных правонарушений и некоторых преступлений. Отличия заключаются лишь в отсутствии в конструкции первых указания на последствия общественно опасного деяния.

Если те же деяния повлекли тяжкие последствия, то они нередко оцениваются законодателем как преступления. Например, нарушение требований пожарной безопасности образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.4 КоАП РФ. Если же это деяние повлекло причинение тяжкого вреда здоровью человека или его смерть, то оно квалифицируется как преступление, предусмотренное ст. 219 УК РФ.

Также встречаются совпадения по многим признакам объективной стороны материальных составов административных правонарушений и однообъектных составов преступлений. Различия между ними обнаруживаются лишь при анализе и оценке характера (тяжести) наступивших последствий. Так, нарушение Правил дорожного движения, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью человека, квалифицируется как административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.24 КоАП РФ. Если же такое нарушение повлекло тяжкий вред здоровью или смерть человека, то оно подлежит квалификации по ст. 264 УК РФ.

Совпадение признаков объективной стороны некоторых составов административных правонарушений и преступлений предполагает при квалификации первых обращение к соответствующим нормам уголовного законодательства, к разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, к постановлениям и определениям Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам применения уголовного и административного законодательства.

При квалификации деяний по признакам составов, в которых содержатся указания на факультативные признаки объективной стороны (место, время, способ, обстановка совершения деяния), необходимо их исследование и сопоставление с признаками соответствующего состава.

В отличие от УК РФ, законодательству об административных правонарушениях не известен институт приготовления к совершению правонарушения и покушения на совершение правонарушения. Административная ответственность возможна только при окончанном правонарушении. Поэтому при квалификации деяний по признакам объективной стороны важно установить, выполнены ли все действия, составляющие объективную сторону состава, наступили ли последствия, предусмотренные соответствующей правовой нормой. В противном случае констатируется отсутствие в квалифицируемом деянии признаков объективной стороны состава административного правонарушения.

После установления соответствия признаков объективной стороны необходимо приступить к сопоставлению признаков объекта совершенного деяния и одноименных признаков состава административного правонарушения, т. е. к *квалификации деяния по объекту посягательства*. Сложность этого этапа квалификации заключается в том, что, во-первых, в большинстве норм законодательства не содержится прямого указания на непосредственный объект правонарушения. Во-вторых, исследуя фактические обстоятельства совершенного деяния, правоприменитель лишен возможности непосредственного восприятия его объекта. Ни в показаниях лица, совершившего деяние, ни в объяснениях свидетелей и потерпевших не содержится прямых ответов на вопрос об объекте посягательства. Ответ на этот вопрос может быть получен в результате анализа события правонарушения; обстановки совершения квалифицируемого деяния; места его совершения; предмета противоправного посягательства и др. Так, для ответа на вопрос о том, является ли административным правонарушением, предусмотренным ст. 20.20 КоАП РФ, распитие алкогольной продукции, необходимо, во-первых, определить непосредственный объект данного состава. Он включен

законодателем в гл. 20 КоАП РФ, родовым объектом в которой названы общественный порядок и общественная безопасность, следовательно, квалифицируемое деяние должно нарушать общественный порядок. В законодательстве отсутствует правовая характеристика многих отношений, являющихся родовыми и непосредственными объектами административных правонарушений. Уяснить сущность и содержание этих отношений поможет обращение к судебной практике (например, к постановлениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации о хулиганстве и др.), к научно-практическим комментариям законодательства (комментарии к КоАП РФ, УК РФ), к научным публикациям.

Определившись с характером отношений, признаваемых законодателем непосредственным объектом состава, необходимо установить на этот ли объект посягало квалифицируемое деяние. Так, в приведенном ранее примере (распитие алкогольной продукции), если это деяние совершено в общественном месте, то очевидно, что оно посягало на общественный порядок. То есть в этой части оно соответствует признакам состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП РФ. Распитие алкогольной продукции в производственном помещении не нарушает общественного порядка. Такие действия нарушают внутренний распорядок организации, трудовую дисциплину и могут быть квалифицированы как дисциплинарный проступок. Они же могут быть оценены как правомерные, если местом их совершения является организация общественного питания, в которой разрешена продажа такой продукции в розлив.

В ряде случаев определяющее значение для квалификации административных правонарушений имеет *предмет посягательства* (его свойства, стоимость, количество). Указание в административно-правовой норме на предмет или на характеристики предмета правонарушения нередко служит единственным крите-

рием разграничения административного правонарушения и преступления. Так, ст. 7.27 КоАП РФ, предусматривая ответственность за мелкое хищение, определяет предметом хищения чужое имущество, стоимость которого не превышает 2,5 тыс. руб. Если же стоимость похищенного превышает эту сумму, хищение квалифицируется как преступление (ст.ст. 158, 159, 159.1-6, 160 УК РФ). Незаконное хранение наркотических средств квалифицируется как административное правонарушение (ст. 6.8 КоАП РФ), если размер наркотического средства (т. е. его количество) не является значительным. В противном случае содеянное подлежит квалификации по ст. 228 УК РФ.

В ряде случаев лишь указание в административно-правовой норме на предмет правонарушения позволяет разграничивать административные правонарушения, совпадающие по всем другим признакам состава, но предусмотренные разными нормами (статьями КоАП РФ). Например, уничтожение межевых знаков границ земельного участка содержит признаки состава, предусмотренного ст. 7.2 КоАП РФ, где объектом правонарушения признается собственность. Уничтожение технических средств и знаков судовой и навигационной обстановки является признаком состава, предусмотренного ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ, где объектом является безопасность движения на водном транспорте.

Для определения характеристики (свойств, качеств, стоимости) предмета квалифицируемого деяния иногда требуются специальные познания. В этих случаях квалификация содеянного предполагает назначение соответствующей экспертизы (химической – для исследования наркотических средств, спиртосодержащей продукции; товароведческой – для определения стоимости предмета хищения и др.).

Квалификация по субъекту имеет целью установление соответствия признаков, характеризующих лицо, совершившее дея-

ние, признакам субъекта, содержащимся в составе административного правонарушения.

Установление такого соответствия по общим признакам субъекта (возраст, вменяемость) сложности, как правило, не составляет. Вопрос о вменяемости лица, совершившего деяние, возникает при наличии данных о его психическом заболевании либо обоснованных (поведением этого лица) сомнений относительно его психического состояния. Разрешается этот вопрос на основании заключения эксперта.

При квалификации деяния по признакам состава со специальным субъектом (должностное лицо, лицо, ответственное за соблюдение тех или иных правил, и др.) возникает задача установления наличия у лица, совершившего это деяние, признаков, указанных в соответствующей норме. Среди них наиболее распространенными являются «должностное лицо», «лицо, ответственное за соблюдение нарушенных правил». Обладает ли лицо, совершившее квалифицируемое деяние, такими признаками устанавливается наличием документов, регламентирующих его служебное положение в организации (приказ о назначении на должность, функциональные обязанности, инструкции и т. п.).

Другие признаки специального субъекта (водитель, иностранец, предприниматель без образования юридического лица и пр.) можно установить, изучив личные документы лица, совершившего административное правонарушение (паспорт, удостоверение и т. п.).

Отсутствие у лица признаков субъекта, указанных в правовой норме, может означать в некоторых случаях отсутствие в его действиях состава административного правонарушения. Например, разглашение информации, доступ к которой ограничен законом, совершенное лицом, которому эта информация стала известна не в связи с исполнением служебных (профес-

сиональных) обязанностей, не является правонарушением. Статья 13.14 КоАП РФ устанавливает ответственность за такое деяние только для лиц, получивших доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей.

В других случаях (применительно к многосубъектным составам) наличие или отсутствие признаков специального субъекта, не влияя на квалификацию содеянного, предопределяет размер наказания. Так, нарушение правил пожарной безопасности в лесах гражданами влечет наложение штрафа от 1,5 до 3 тыс. руб., а должностными лицами – от 10 до 20 тыс. руб. (ст. 8.32 КоАП РФ).

Некоторые составы административных правонарушений предусматривают в качестве субъектов только юридических лиц (ст.ст. 6.16, 19.23 КоАП РФ). Во многих составах юридическое лицо признается субъектом правонарушения наряду с общим и специальным субъектом. В этих случаях для них устанавливаются более строгие виды и размеры наказаний (по сравнению с физическими лицами, совершившими это же правонарушение). Обладает ли организация признаками юридического лица, изложенными в ст. 48 ГК РФ, устанавливается получением информации (выписки) из Единого реестра государственной регистрации юридических лиц.

Квалификация по субъективной стороне предполагает установление соответствия между фактическим содержанием психического отношения лица к содеянному и его последствиям и признаками субъективной стороны соответствующего состава административного правонарушения. Психическое состояние и деятельность человека проявляются в его поведении. Поэтому вывод об отношении лица к содеянному и его последствиям может быть сделан только на основе анализа фактических об-

стоятельств дела, характеризующих объективную сторону и объект противоправного деяния. Изучение и оценка поведения лица в момент совершения деяния, а нередко до и после его совершения позволяют выявить содержание интеллектуальных и волевых моментов психического отношения лица к квалифицируемому деянию, проследить логику его мышления, сделать вывод о виновности его действий, определить форму вины и цель совершения деяния (если последнее имеет значение для квалификации). Так, водитель с целью вызвать срабатывание охранной сигнализации автомобиля, преградившего ему въезд на стоянку, чтобы привлечь этим внимание отсутствующего владельца мешающей проезду автомашины, мантировкой нанес несколько ударов по ее крылу и боковому стеклу. В результате указанных действий было повреждено лакокрасочное покрытие и разбито стекло автомобиля, создававшего помеху движению. Анализ совершенных действий свидетельствует о наличии у водителя умысла на повреждение чужого имущества.

Для квалификации многих административных правонарушений достаточно установить, что деяние совершено виновно. В значительном числе случаев форма вины на правовую оценку содеянного не влияет. Однако установление вины (в той или иной форме) является обязательным. Если по обстоятельствам дела видно, что лицо не имело умысла на его совершение и не допустило неосторожности, содеянное оценивается как случай (казус), не образующий состава административного правонарушения. Так, при следовании в тоннеле произошла поломка автомобиля, в результате которой продолжать движение было невозможно, автомобиль остановился. Водитель нарушил пп. 12.4, 12.5 Правил дорожного движения, запрещающие остановку и стоянку в тоннелях. Так как указанная остановка произошла не по вине водителя, она не может быть квалифицирована по

ст. 12.19 КоАП РФ (нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств).

Квалификация по субъективной стороне деяния, совершенного юридическим лицом, исходя из содержания ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, означает установление наличия у этого лица возможностей (финансовых, кадровых, организационных и др.) для соблюдения нарушенных им правил и норм. Причем в соответствии с принципом презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ) обязанность доказывания наличия таких возможностей лежит на правоприменителе.

Таким образом, установив соответствие признаков оцениваемого деяния всем признакам состава административного правонарушения, можно констатировать, что лицо совершило административное правонарушение, предусмотренное конкретной статьей КоАП РФ (законодательства об административных правонарушениях субъекта Федерации).

§ 3. Квалификация при совокупности административных правонарушений и при конкуренции (коллизии) правовых норм, формулирующих составы правонарушений

В процессе квалификации правоприменитель нередко сталкивается с таким явлением правовой действительности, как совокупность правонарушений.

Под совокупностью понимается совершение лицом одновременно или последовательно нескольких правонарушений, ни за одно из которых оно еще не привлечено к административной ответственности.

В отличие от уголовного законодательства, КоАП РФ не использует термин «совокупность правонарушений». Однако по смыслу ст. 4.4 КоАП РФ он признает такие правовые явления как реальная и идеальная совокупность.

Под реальной совокупностью понимается совершение лицом нескольких деяний, содержащих признаки различных составов административных правонарушений. Например, М. незаконно приобрел наркотические средства (ст. 6.8 КоАП РФ) и потребил их без назначения врача (ст. 6.9 КоАП РФ).

Под идеальной совокупностью понимается совершение лицом одного деяния, содержащего признаки нескольких составов административных правонарушений. Например, водитель, игнорируя предписание запрещающего дорожного знака (ст. 12.16 КоАП РФ), въезжает на территорию парка, являющуюся особо охраняемой природной территорией (ст. 4.47 КоАП г. Москвы).

В случаях реальной и идеальной совокупности правонарушений требуется самостоятельная квалификация каждого из составляющих эту совокупность правонарушений.

Близкой к идеальной совокупности является такая правовая категория, как конкуренция административно-правовых норм. Она предполагает ситуацию, когда две нормы содержат совпадающие признаки составов административных правонарушений. Но в одной из них один из признаков (обычно относящийся к предмету правонарушения) наделен более конкретными свойствами. Так, ст. 19.2 КоАП РФ предусматривает ответственность за умышленное повреждение или срыв печати (пломбы), наложенной правомочным должностным лицом. Часть 2 ст. 11.15 КоАП РФ предусматривает ответственность также за повреждение пломб, но на объектах железнодорожного, водного, воздушного, автомобильного транспорта, т. е. пломб, которыми опечатаны вагоны, контейнеры, автомобили и т. п. Статья 7.17 КоАП РФ устанавливает ответственность за умышленное повреждение чужого имущества, а ч. 1 ст. 11.15 КоАП РФ – за повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования.

В подобных случаях совокупность правонарушений отсутствует. Содеянное надлежит квалифицировать по специальной норме. Специальной признается норма, в которой какой-либо признаках состава конкретизирован (по сравнению с его описанием в общей норме). В приведенных выше примерах общими являются нормы, содержащиеся в ст.ст. 7.17, 19.2 КоАП РФ, а специальными – в ст. 11.15 КоАП РФ.

Помимо конкуренции общих и специальных норм в правоприменительной практике имеются проблемы, связанные с преодолением конкуренции (коллизии) норм КоАП РФ и законодательства об административных правонарушениях субъектов Федерации (например, Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях).

Законодательство об административных правонарушениях отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 1.3.1 КоАП РФ). Последними принимается множество нормативных актов по вопросам природопользования, землепользования, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности и другие (ст. 72 Конституции Российской Федерации) и устанавливается административная ответственность за их нарушения.

Однородность общественных отношений, регулируемых законодательством об административных правонарушениях Российской Федерации и ее субъектов, создает предпосылки для коллизии (конкуренции) норм этого законодательства. Так, с принятием Кодекса г. Москвы об административных правонарушениях все нормы его гл. 15 («Административные правонарушения против порядка управления») до 2009 г. почти дословно воспроизводили тексты ст.ст. 19.4, 19.4.1, 19.5, 19.6, 19.7 КоАП РФ, устанавливая при этом размеры административных штрафов, более чем в 10 раз отличающиеся от установленных

за такие же правонарушения федеральным законодательством. В 2009 г. эта коллизия была устранена исключением из московского кодекса норм гл. 15.

По общему правилу, установленному ст. 76 Конституции Российской Федерации, законы субъектов федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае такого противоречия действует федеральный закон. Ст. 72 Конституции Российской Федерации относит административное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, при обнаружении коллизий в нормах законодательства об административных правонарушениях субъектов федерации и в КоАП РФ правоприменитель должен руководствоваться нормами федерального законодательства.

Помимо внутриотраслевой конкуренции (коллизии) норм законодательства об административных правонарушениях (общих и специальных, федеральных и субъектов федерации), встречаются и коллизии этих норм с нормами уголовного законодательства (межотраслевые коллизии).

В зависимости от формулировок конкурирующих статей кодексов некоторые коллизии являются очевидными (имеющими как смысловую, так и терминологическую, лингвистическую идентичность правовых норм), а другие – скрытыми (формулировки норм различаются по терминологии, но совпадают по содержанию). Например, сравнительный анализ составов, предусмотренных ст. 5.38 КоАП РФ («Нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании») и ст. 149 УК РФ («Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них»), показывает фактическое совпадение и терми-

нологически идентичное описание признаков объективной стороны этих составов. Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них, а равно принуждение к участию в них является общими признаками объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.38 КоАП РФ, и преступления, предусмотренного ст. 149 УК РФ. Субъектом этого преступления является должностное лицо, использующее свое служебное положение при совершении указанных действий. В санкции ст. 5.38 КоАП РФ в числе субъектов этого правонарушения также присутствуют должностные лица. Очевидно, что они признаются специальным субъектом этого правонарушения не просто в силу своего должностного положения, а в связи с его использованием при совершении указанных в правовой норме противоправных действий. Описанная коллизия этих правовых норм представляется очевидной.

Очевидна и коллизия норм, содержащихся в ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ и в ч. 4 ст. 222 УК РФ. Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ, включает в себя незаконные продажу и передачу гражданского огнестрельного гладкоствольного оружия и огнестрельного оружия ограниченного поражения. Незаконный сбыт этих же предметов (который может выражаться и в продаже, и в передаче) образует объективную сторону преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 222 УК РФ. Обнаруживается полное совпадение рассматриваемых норм по признакам субъективной стороны и частичное по субъекту (в ст. 222 УК РФ – субъект общий, в ст. 20.8 КоАП РФ – общий, должностное лицо и юридическое лицо).

В отличие от рассмотренных коллизий, обнаружение которых не представляет большой сложности, имеются скрытые

коллизии норм, существенно различающиеся по формулировкам, используемым при описании составов, но совпадающие по юридическому характеру предусмотренных ими противоправных деяний. Так, в числе признаков объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.19 КоАП РФ, названы самовольное подключение к нефтепроводам, нефтепродуктопроводам, газопроводам, а равно самовольное (безучетное) использование нефти, газа или нефтепродуктов.

Очевидно, что самовольное использование нефти, нефтепродуктов и газа является незаконным. Незаконное и безучетное их использование не может осуществляться на возмездной основе, т. е. оно безвозмездно. Такие действия осуществляются с корыстной целью. В соответствии с примечанием к ст. 158 УК РФ подобные действия признаются хищением. Часть 3 ст. 158 УК РФ содержит квалифицированный состав кражи (т. е. тайного хищения чужого имущества), совершенной из нефтепровода, нефтепродуктопровода, газопровода.

Таким образом, действующее законодательство в равной мере допускает возможность привлечения лица, совершившего подобные правонарушения, как к административной, так и к уголовной ответственности. При этом ни КоАП РФ, ни УК РФ не содержат указаний о приоритете конкурирующих норм. Ответ на вопрос о том, какая из этих норм в подобных случаях подлежит применению, оставлен на усмотрение правоприменителей. Опрос некоторых из них показал, что более 95 % опрошенных сотрудников полиции полагают необходимым в подобных случаях применять нормы УК РФ, как предусматривающие более строгие наказания¹.

¹ Опрошено около 100 сотрудников подразделений дознания и 60 сотрудников уголовного розыска в г. Москве.

Однако подобный способ преодоления коллизии норм КоАП РФ и УК РФ не имеет правового обоснования. Если КоАП РСФСР (1984 г.) в ст. 10 содержал указание на приоритетное применение норм уголовного законодательства при такой межотраслевой конкуренции, то действующий кодекс подобной нормы не имеет. Бесспорно, что существование коллизий, подобных указанным выше (предоставляющих совершенно равные возможности для квалификации деяния и как преступления, и как административного правонарушения), является серьезным, недопустимым дефектом законодательства, требующим устранения. Однако устранение обнаруженных коллизий в законодательстве не исключает появления новых. Поэтому представляется необходимым внесение в Общую часть КоАП РФ статьи, предусматривающей правила разрешения (преодоления) конкуренции норм Особенной части КоАП РФ и УК РФ. Аналогичной нормой следовало бы дополнить и Уголовный кодекс Российской Федерации.

Вопрос о признании приоритетности норм УК РФ и КоАП РФ, устанавливающих запреты на совершение аналогичных деяний, представляется важнейшим в рассматриваемой проблеме. Его разрешение фактически относится к области административной и уголовной политики государства и требует консолидированных усилий ученых-криминалистов и административистов. Ни федеральное законодательство, ни юридическая наука пока не дают однозначного ответа на этот конкретный вопрос.

Анализ литературных источников, решений Конституционного Суда Российской Федерации обнаруживает сформировавшийся подход к проблеме разрешения коллизий норм права равной юридической силы (какими и являются нормы КоАП РФ и УК РФ). Его суть заключается в том, что приоритет имеют специальные нормы по отношению к общим и издан-

ные позже по отношению к ранее изданным¹. Однако по отношению к рассматриваемой проблеме действие этого правила не представляется всеобъемлемым. Во-первых, КоАП РФ и УК РФ не соотносятся друг с другом как общий и специальный законы. Они равны не только по юридической силе, но и по характеру задач, для разрешения которых принимаются. Поэтому весьма затруднительно признать нормы одного из этих кодексов специальными по отношению к нормам другого. Во-вторых, темпоральное правило разрешения коллизии (согласно которому действует более поздний закон) применительно к рассматриваемой проблеме не является безупречным. Существование этого правила объясняется тем, что именно в более позднем законе с наибольшей степенью достоверности выражена воля законодателя, якобы именно она в наибольшей мере соответствует задачам правового регулирования тех или иных общественных отношений. В большинстве случаев это соответствует действительности. Например, криминализируя деяние, за которое установлена административная ответственность, законодатель исключает его из КоАП РФ и наоборот. Так, за последние годы законодатель дважды вносил согласованные изменения в УК РФ и КоАП РФ, декриминализируя и криминализируя клевету, не допуская при этом коллизии норм этих законов. Очевидно, что в каждом из этих законов выражалась «новая воля» законодателя.

Однако в других случаях, устанавливая административную ответственность за деяние, фактически уже предусмотренное уголовным законом (и наоборот), законодатель не вносит в него

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 октября 2000 г. № 199-О; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-П; Занина М. А. Проблемы разрешения коллизий норм права равной юридической силы в современном российском праве. URL: <http://www.yusticemaker.ru/zakaz.php>.

изменений, соответствующих его «новой воле». Представляется, что принятие таких повторных, дублирующих (уже существующих норм), но содержащих иную правовую оценку противоправного деяния, является следствием небрежности, неосведомленности участников законодательного процесса. Иначе не может быть объяснено появление в КоАП РФ некоторых составов правонарушений, имевшихся в уже действующем УК РФ, а также дополнение некоторых составов преступлений деяниями, содержащимися в действующем КоАП РФ¹, без отмены или изменения (якобы уже не выражающих волю законодателя) норм соответствующих кодексов.

Темпоральное правило преодоления коллизий норм законодательства об административных правонарушениях и уголовного закона достаточно сложно реализуемо в правоприменительной практике.

Известно, что УК РФ принят в 1996 г., а КоАП РФ – в 2001 г. Следуя темпоральному правилу разрешения (преодоления) коллизий, при их обнаружении должны применяться нормы КоАП РФ. Но за время действия этих кодексов в них в разное время внесено множество изменений (в том числе и не согласованных между собой), касающихся различных составов преступлений и административных правонарушений. Поэтому правоприменителю весьма непросто определить, какая из конкурирующих норм кодексов принята раньше, а какая является отражением более поздней воли законодателя².

Тем более эта задача непосильна лицу, совершающему правонарушение. Согласно ст. 2.2 КоАП РФ, интеллектуаль-

¹ Часть 6 ст. 20.8 КоАП РФ и ч. 4 ст. 222 УК РФ; ч. 3 ст. 158 УК РФ и ст. 7.19 КоАП РФ.

² Ранее приведенные данные опроса показывают, что при выборе той или иной нормы правоприменители руководствуются иным критерием – приоритет отдается в любом случае норме УК РФ.

ная составляющая вины лица, совершившего правонарушение, заключается в осознании им противоправности своего деяния. Если это деяние предусмотрено КоАП РФ, то очевидно, что лицо осознает его административную противоправность и соответственно выраженную в ней степень общественной опасности содеянного. Обнаружение правоприменителем в уголовном кодексе (позже или раньше принятой) нормы, содержащей аналогичный состав преступления, не изменяет субъективного отношения лица к содеянному как к административно-противоправному деянию. Если оно содержит признаки состава административного правонарушения, то подлежит применению соответствующая норма КоАП РФ, несмотря на аналогичные нормы в УК РФ. Такая позиция представляется обоснованной и с точки зрения уголовного права, где интеллектуальной составляющей вины является осознание лицом общественной опасности своих действий и их последствий¹. Причем осознанию подлежат такие характер и степень общественной опасности, которые обуславливают именно уголовно-правовой запрет этого деяния. Осознание лицом такой степени и характера общественной опасности деяния при прямом указании законодательства о наступлении административной ответственности за его совершение представляется сомнительным. Например, неясно, как можно определить направленность умысла (на совершение преступления или административного правонарушения) лица, незаконно продавшего огнестрельное оружие ограниченного поражения, если это деяние, одновременно предусмотрено ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ и ч. 4 ст. 222 УК РФ. В подобных случаях однозначный вывод о виновности лица в совершении преступления представляется сомнительным. В соответствии с ч. 3 ст. 49 Конституции

¹ Статьи 25 и 26 УК РФ.

Российской Федерации неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого. Следовательно, выбор (среди конкурирующих норм) должен быть сделан в пользу нормы КоАП РФ независимо от того, раньше или позже по сравнению с конкурирующей нормой УК РФ она была принята. Следует согласиться с позицией авторов, считающих, что при коллизии нормативных актов в сфере публичного права применению подлежит акт, улучшающий положение граждан¹. В регулировании рассматриваемых общественных отношений законодатель не должен допускать правовой неопределенности (что и имеет место при коллизии норм КоАП РФ и УК РФ). Если же она допущена, то издержки дефектного правотворчества не должны возлагаться на граждан. То есть при совершении лицом деяния, одновременно содержащего признаки административного правонарушения и преступления, не должна применяться норма, предусматривающая более тяжкие правового ограничения и лишения для правонарушителя.

Следует заметить, что такая позиция нашла отражение в некоторых постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации и постановлениях президиумов областных судов по конкретным уголовным делам, рассмотренным ими в кассационном порядке². В ряде постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации содержатся прямые указания о правилах квалификации отдельных противоправных деяний при обнару-

¹ Занина М. А. Проблемы разрешения коллизий норм права равной юридической силы в современном российском праве // URL: <http://www.justicemaker.ru/zakaz.php>.

² Пункт 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2002. – № 5; Постановление президиума Челябинского областного суда от 20 июля 2016 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 11. – С. 11–12.

жении конкуренции и коллизии правовых норм, предусматривающих ответственность за их совершение¹.

Изложенные в настоящей главе положения и рекомендации носят общий методологический характер по отношению к квалификации большинства противоправных деяний, содержащих признаки административных правонарушений. Квалификация же каждого из них имеет некоторые особенности, обусловленные конструкцией составов административных правонарушений и фактическими обстоятельствами их совершения.

¹ Пункты 4 и 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2017 г. «О внесении изменений в некоторые постановления Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 1; Пункт 22 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 8.

Глава 5. Понятие и содержание административной ответственности

Административная ответственность наряду с уголовной, гражданской и дисциплинарной является одним из видов юридической ответственности, устанавливаемой государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, которые могут применяться к нарушителям, а также порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнения этих мер. Административная ответственность, имея много общего с другими видами юридической ответственности, вместе с тем занимает особую нишу в системе нормативно-правового регулирования. Административная ответственность является необходимым стимулятором правового поведения, содействует воспитанию чувства нравственного и правового долга перед обществом и государством, повышению общественно-политической активности каждого гражданина.

Многие годы роль административной ответственности в борьбе с правонарушениями постепенно повышалась, а со второй половины 1980-х годов эта тенденция стала проявляться еще более активно. Возросло фактическое применение многих составов административных правонарушений. Ответственность стала более суровой, увеличились санкции за совершение правонарушений. Резко расширен перечень действий, за которые виновные могут быть подвергнуты административным наказаниям. Прежде всего, это происходит путем установления административной ответственности за действия, которые ранее не считались административными правонарушениями (нарушение избирательных прав, неуважение к суду и т. д.).

В борьбе с правонарушениями основные усилия направлены на профилактику и на устранение причин, их порождающих.

Однако это не исключает возможности использования правовых санкций в отношении лиц, виновных в совершении административных правонарушений.

О понятии административной ответственности в теории административного права имеются различные точки зрения. Одной из них является концепция «санкционной» административной ответственности. О. М. Якуба дает определение этому понятию как ответственность граждан и должностных лиц перед органами государственного управления, а в случаях, определенных законом, перед судом (судьями), а также перед общественными организациями за виновное нарушение общественных административно-правовых норм, выраженных в применении к нарушителям установленных административных санкций.

Аналогичной точки зрения придерживается и Д. Н. Бахрах. Он полагает, что под административной ответственностью следует понимать применение государственными органами и должностными лицами в условиях внеслужебного подчинения административных санкций за правонарушение.

Другие авторы полагают, что мерами административной ответственности следует считать только наказания. По мнению В. М. Манохина, административная ответственность есть реализация мер наказания, мер пресечения и восстановительных мер.

Другие ученые видят административную ответственность как реализацию мер наказания и мер пресечения. По мнению ряда авторов (И. А. Галаган, В. А. Юсупов), это понятие охватывает меры административно-принудительного характера.

И. И. Веремеенко считал, что административная ответственность, как и административные санкции, по своему содержанию различна: ее основным содержанием могут быть и наказание, и восстановление нарушенного права, и принудительное исполнение невыполненной правовой обязанности.

Представляется, что определение административной ответственности сторонниками ее расширительного толкования в известной мере довольно условно. Отсутствие единства во взглядах на соотношение понятий «административная санкция», «административная ответственность» и «меры административного принуждения» послужило причиной продолжения дискуссии по этой проблеме в настоящее время.

Сущность административной ответственности состоит в предусмотренной административным законодательством обязанности правонарушителя дать отчет о своих виновных, неправомерных действиях и в надлежащих случаях понести наказание в виде административного наказания, налагаемого компетентными органами, в соответствии с характером совершенного административного правонарушения. Это государственная принудительная «ответная мера» за совершение правонарушения, применение в установленном порядке санкций норм административного права, сопровождаемое государственным и общественным осуждением и порицанием личности нарушителя и его противоправного деяния.

Административная ответственность трактуется как выражение неотвратимости реагирования государства на административные правонарушения.

Административная ответственность характеризуется некоторыми признаками, общими для всех видов юридической ответственности, таковыми являются:

- государственное принуждение;
- наступление неблагоприятных для правонарушителей последствий, предусмотренных санкцией правовой нормы;
- итоговая правовая оценка деяния и нарушителя от имени государства.

Административная ответственность – это правовая ответственность за совершенные административные правонаруше-

ния. При этом следует учесть, что, несмотря на то, что объектом посягательства являются отношения в сфере государственного управления, административная ответственность применяется за нарушение норм не только административного, но и других отраслей права, среди которых налоговое, семейное, банковское право.

Административная ответственность используется как важное средство правоохраны, борьбы с особым видом нарушений – административными правонарушениями, которые хотя и не так опасны, но встречаются гораздо чаще, чем преступления.

Административная ответственность отличается своим субъектным составом. Субъектами этого вида ответственности являются как физические, так и юридические лица – предприятия, учреждения, организации.

Цель воздействия мерами административной ответственности состоит в воспитании виновного, а также в предупреждении совершения в дальнейшем административных правонарушений как лицами, привлеченными к административной ответственности, так и другими гражданами и юридическими лицами.

Нарушение административно-правовых норм влечет за собой применение мер административного принуждения, одним из видов которых являются административные наказания. Именно они, в отличие от мер предупреждения и пресечения, применяются в результате привлечения к административной ответственности.

Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство, а следовательно, и установление административной ответственности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С учетом по-

ложений ст. 1.1 КоАП РФ это означает, что административная ответственность характеризуется множественностью органов государственной власти, полномочных ее устанавливать. К ним в настоящее время относятся законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает установление административной ответственности только этим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом к ведению Российской Федерации отнесено установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; 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; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. Значит, нормы права, содержащиеся во вновь принимаемых федеральных законах и вносящие изменения или дополнения в действующий Кодекс об административных правонарушениях, должны в обязательном порядке вноситься в данный Кодекс.

Административная ответственность за правонарушения, носящие региональный характер (нарушение правил благоустройства населенных пунктов, общественного порядка и т. п.), т. е. находящиеся вне предметов ведения Российской Федерации, может быть установлена законами субъектов Российской Феде-

рации, осуществляющих, таким образом, собственное правовое регулирование в данной сфере.

Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Все они, реализуя свои полномочия, налагают на правонарушителей административные наказания. К ним относятся суды и судьи, комиссии по защите прав несовершеннолетних, многочисленные органы исполнительной власти и их должностные лица.

Привлечение к административной ответственности и наложение административного наказания не влекут для нарушителя судимости и не являются основанием увольнения его с работы.

Административную ответственность характеризует особый процессуальный порядок ее реализации.

Административная ответственность носит всеобщий характер, который проявляется в следующем:

- во-первых, в обязательности правил для всех граждан и юридических лиц, несоблюдение которых влечет административную ответственность;
- во-вторых, во всех случаях ответственность за административные правонарушения носит не частный, а публичный характер.

Важная черта административной ответственности состоит в том, что ее можно рассматривать как совокупность материальных и процессуальных правоотношений, т. е. материально-деликтных, вызванных совершением конкретного правонарушения, и административно-процессуальных, связанных с необходимостью собрать материалы о правонарушении и лице, его совершившем, рассмотреть дело, вынести законное обоснование и справедливое решение, обеспечить его исполнение.

Особенность административной ответственности заключается также в том, что нередко при ее реализации материальные

и процессуальные правоотношения как бы «сливаются», образуя единое целое. Например, штраф налагается и взимается на месте совершения административного правонарушения. Здесь нет самостоятельного и отдельного административного процесса, тут отмечается так называемый усеченный процесс ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

Под принципами административной ответственности следует понимать основные правовые начала, характеризующие ее сущность, смысл и назначение:

- юридическое равенство всех перед законом и судом;
- наступление административной ответственности только за противоправное поведение, а не за мысли;
- наступление административной ответственности лишь при наличии вины в действиях (бездействии) правонарушителя;
- законность привлечения к административной ответственности;
- принцип двусубъектности административной ответственности;
- справедливость административной ответственности и ее индивидуализация;
- своевременность ответственности.

Первый принцип по своей сути представляет собой продолжение общеправового принципа формального юридического равенства всех перед законом и судом, закрепленного в ст. 19 Конституции Российской Федерации. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлено, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного

положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Принцип ответственности за противоправное деяние, а не за мысли означает, что лицо, привлекаемое к административной ответственности за совершение того или иного административного правонарушения, может быть наказано за мысли лишь в том случае, если они получили внешнее выражение. Иными словами, основанием для привлечения лица к административной ответственности могут служить только его противоправные действия (или в ряде случаев – бездействие). Так, например, если само по себе намерение лица – участника внешнеэкономической деятельности без надлежащих на то законных оснований ввезти в страну или вывезти из нее какие-либо товары не влечет за собой административной ответственности, то предоставление этим лицом в таможенный орган документов, содержащих недостоверные сведения, дающие ему право на перемещение через таможенную границу таких товаров, либо перемещение этих товаров через таможенную границу помимо таможенного контроля (т. е. совершение им конкретных действий по реализации своего намерения) уже влекут за собой ответственность, предусмотренную ст. 16.1 КоАП РФ.

Принцип наступления ответственности только при наличии вины в действиях правонарушителя означает, что без нее (вины) вообще беспредметно говорить об административном правонарушении, а следовательно, и об ответственности за него.

Принцип законности привлечения к ответственности означает, что ответственность за правонарушения наступает лишь

в случаях, прямо предусмотренных предписаниями соответствующих правовых норм и в строгом соответствии с установленными для этого требованиями. Действующим же законодательством предусмотрены и специальные гарантии законности привлечения к административной ответственности, предупреждающие и всячески пресекающие выход за рамки закона, злоупотребления и ошибки при применении как материально-правовых норм (таких, как неправильная юридическая квалификация деяния, определение меры административного наказания вне пределов предусмотренной для этого санкции соответствующей статьи КоАП РФ и пр.), так и норм процессуальных (например, процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении по существу, сбора, фиксации и исследования доказательств, обжалования вынесенного по делу постановления и пр.).

Наряду с законностью иногда в качестве самостоятельного принципа юридической ответственности выделяют и принцип *pop bis in idem* («не дважды за одно»), согласно которому никто не должен дважды нести уголовную, административную или иную ответственность за одно и то же правонарушение. Этот принцип относится к применению штрафных (карательных) санкций и не противоречит тому, что к правонарушителю, подвергнутому административной ответственности (карательной санкции, например, штрафу), применяются и восстановительные санкции. Например, хулиган, разбивший витрину магазина, не только подвергается штрафу по ст. 20.1 КоАП РФ («Мелкое хулиганство»), но и обязывается возместить причиненный правонарушением ущерб (оплатить стоимость разбитой витрины).

В то же время принцип «не дважды за одно» нельзя противопоставлять такому принципу, как принцип двусубъектности ответственности, характерному именно для административного права. Этот принцип означает, что за совершение, по

сути, одного правонарушения допускается привлечение к административной ответственности одновременно юридического и физического лица, непосредственно виновного в этом. Так, в частности, если при перемещении через таможенную границу России незадекларированного товара неким абстрактным акционерным обществом таможня выяснит, что недекларирование товара произошло по вине конкретного сотрудника этого акционерного общества, уполномоченного в силу своих служебных обязанностей на совершение данной процедуры (процедуры декларирования), то наряду с привлечением к административной ответственности самого юридического лица по ст. 16.2 КоАП РФ («Недекларирование или недостоверное декларирование товаров») может быть привлечено к ответственности и конкретно виновное в этом физическое лицо. То есть, правонарушение, по сути, казалось бы, одно, а субъектов ответственности может быть два.

Справедливость как принцип юридической ответственности выражается в том, что мера административной ответственности должна быть соразмерна с тяжестью совершенного административного правонарушения.

При привлечении лица к ответственности за совершение того или иного административного правонарушения правоприменитель должен учесть все обстоятельства совершенного правонарушения (время, место, способ совершения правонарушения, наличие или отсутствие в деле обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность, и др.) и с учетом всех этих обстоятельств определить меру ответственности в пределах санкции соответствующей правовой нормы Особенной части КоАП РФ или принятых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Индивидуализация наказания – неперенное условие его результативности. Индивидуализация административной ответственности является частью принципа ее справедливости и означает, что каждый правонарушитель должен быть подвергнут принудительному воздействию со стороны государства лишь за те противоправные деяния, которые он непосредственно совершил (с учетом всех вышеперечисленных обстоятельств).

Своевременность как принцип юридической ответственности означает возможность привлечения правонарушителя к ответственности лишь в течение так называемого «срока давности привлечения к ответственности», т. е. периода времени, не слишком отдаленного от факта правонарушения. Для административных правонарушений, в частности, такой срок определен в ст. 4.5 КоАП РФ и по общему правилу составляет два месяца со дня совершения либо при совершении длящихся правонарушений – два месяца с их обнаружения. По отдельным категориям административных правонарушений этот срок составляет до 6 лет. Сроком давности ограничено также исполнение постановления о наложении административного наказания (ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ).

Среди специфических признаков административной ответственности можно выделить следующие:

1) основанием административной ответственности является административное правонарушение;

2) она состоит в применении к субъектам административных наказаний, является карательной ответственностью. Поскольку административные правонарушения по большей части менее вредны, чем преступления, административные наказания, как правило, менее суровы, чем уголовные;

3) субъектами административной юрисдикции являются суды, судьи, многие органы исполнительной власти;

4) к ней привлекаются индивидуальные субъекты (граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели) и юридические лица;

5) существует особый порядок привлечения к административной ответственности. Он отличается сравнительной простотой, что создает условия для его оперативности и экономичности, но в то же время содержит необходимые гарантии законности, осуществления права на защиту;

6) она урегулирована нормами административного права, которые содержат исчерпывающие перечни административных наказаний и органов, уполномоченных их применять, детально регулируют вид соответствующего производства и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности.

Анализ признаков административной ответственности позволяет выделить три ее основания:

- нормативное, т. е. систему норм, ее регулирующих;
- фактическое, т. е. деяние конкретного субъекта, нарушающее правовые предписания, охраняемые административными санкциями (административное нарушение);
- процессуальное, т. е. акт компетентного субъекта о наложении конкретного наказания за конкретное административное правонарушение.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три основания и именно в такой последовательности. Прежде всего, должна быть норма, устанавливающая обязанность (или запрет) и санкцию за ее неисполнение. Затем может возникнуть фактическое основание – противоправное деяние. При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе определить наказание за правонарушение.

Многие годы значение административной ответственности в борьбе с правонарушениями постепенно повышалось. Расширение административной деликтности идет путем введения административной ответственности за правонарушения, которые раньше признавались преступлениями (декриминализации), дисциплинарными проступками, гражданско-правовыми деликтами. Появилось много норм, которые устанавливают административную ответственность юридических лиц за административные нарушения.

Повышение роли административной ответственности в обеспечении правопорядка обусловлено несколькими обстоятельствами.

Во-первых, отрицательными последствиями научно-технического развития. Широкое применение сложной техники, электричества, газа, радиоактивных элементов, продукции современной химии, компьютеров и т. д. требует, чтобы общество позаботилось о своей противопожарной, санитарной, информационной и иной безопасности. Достаточно напомнить о вреде, который причиняют дорожно-транспортные происшествия, загрязнения водоемов промышленными отходами. Возникла необходимость усилить охрану людей, материальных ценностей, окружающей среды от отрицательных последствий научно-технического прогресса.

Во-вторых, принятие норм, устанавливающих ответственность за неисполнение законных актов государственных и муниципальных органов, представителей власти, за неуважение к суду призвано создать условия для нормальной деятельности публичной власти в условиях ослабления дисциплины в обществе.

В-третьих, административными санкциями охраняется обновленное налоговое, таможенное, антимонопольное законода-

тельство, обеспечивается развитие многочисленных отношений, возникающих в ходе экономических преобразований.

Таким образом, административная ответственность как вид юридической ответственности представляет собой реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах (поведение в общественных местах, торговля, финансы, природопользование и другие) и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами установленных законодательством административных наказаний.

Современное экономическое и социальное развитие России, реформирование всей системы государственного управления невозможно без комплексного совершенствования системы административно-правового регулирования общественных отношений.

Вместе с тем следует отметить, что необоснованное, чрезмерное усиление административной ответственности может привести к укреплению репрессивных начал административной ответственности, что неизбежно приведет к нарушению прав граждан, снижению авторитета государственной власти.

Глава 6. Понятие, цели и виды административных наказаний

§ 1. Понятие и цели административного наказания

Если административное правонарушение является основанием для административной ответственности, то административное наказание – это правовое ее последствие. Термин «административное наказание» отражает суть карательной санкции и согласуется с названием уголовно-правовой санкции «наказание». Законодательная дефиниция ст. 3.1 КоАП РФ выполняет двойную задачу, поскольку охватывает как определение понятия, так и цели административного наказания. В соответствии с ч. 1 данной статьи «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами».

Административное наказание является защитной реакцией государства на административные правонарушения. Более того, оно одно из основных правовых средств противодействия административной деликтности¹. Угроза наказания оказывает сдерживающее воздействие на выбор противоправного варианта поведения, информируя субъекта о нежелательных для него последствиях нарушения установленного административно-правового запрета. Такая зависимость закреплена в самой структуре статей Особенной части КоАП РФ и законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. В первой их части – диспозиции – определены признаки запрещенного действия

¹ Более 90 % всех рассмотренных органами внутренних дел об административных правонарушениях заканчиваются вынесением постановлений о назначении административного наказания.

(бездействия), во второй части – санкции – устанавливаются вид, размер (срок) административного наказания за нарушение данного запрета. Представления о понятии, содержании, направленности административного наказания (взыскания) не оставались неизменными, они формировались на нравственных воззрениях общества или его правящей элиты в соответствующий период его развития – какими должны быть средства борьбы с неправомерными правонарушениями. Например, в первые годы существования Советского государства доминировала ориентация на подавление классовых противников, которая породила такие меры административного воздействия, как административная ссылка, высылка из СССР представителей интеллигенции и др. Действующая система административных наказаний, закрепленная в КоАП РФ, основывается на современных ценностях, необходимости надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от административных правонарушений. Обобщенная характеристика понятия административного наказания предполагает обращение к его признакам.

1. *Административное наказание является установленной государством мерой ответственности.* Данный признак вытекает из законодательного определения административного наказания. В нем прослеживается неразрывная связь с такими категориями, как государство, ответственность, мера. Государство, исходя из конституционной обязанности защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации), устанавливает юридическую ответственность за совершение неправомерных действий (бездействия). Никто не вправе осуществлять данную функцию, поскольку в правовом государстве она является прерогативой законодателя. Административная ответственность устанавливается законодательными органами Российской Федерации и законодательными органами субъектов

Российской Федерации. Но в целях единства нормативной практики в этой сфере установление перечня видов административных наказаний и правил их применения отнесено к ведению Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). При этом в региональных законах об административных правонарушениях могут предусматриваться административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т. е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные ст. 2.1 КоАП РФ. Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании, и она не может быть беспредельной. Мера как признак административного наказания находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. Так, например, за оскорбление в соответствии с ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ предусмотрено наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение. Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение администра-

тивного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности в административно-юрисдикционной деятельности.

2. Административное наказание устанавливается и применяется за совершение административного правонарушения. Действующее законодательство определяет административное правонарушение как единственное основание для применения административного наказания. Законодатель отказался от применения данной санкции за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности. Такая возможность предусматривалась в УК РСФСР 1922 г. и последующих советских уголовных кодексах.

Введенное в КоАП РФ понятие административного правонарушения изменило и основание применения административного наказания. Таким основанием в соответствии с действующим КоАП РФ является противоправное, виновное действие (бездействие) как физических, так и юридических лиц, признаки которого предусмотрены статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Изменение субъектного состава административного правонарушения обусловило соответствующую «адресность» различных видов административных наказаний. Например, в отношении юридического лица могут применяться административные наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия или предмета совершения административного правонарушения и административного приостановления деятельности (ч. 2 ст. 3.2 КоАП РФ).

3. Административное наказание – мера государственного принуждения, содержанием которого являются соответствующие ограничения личных, имущественных и иных прав. В отличие от других видов административного принуждения (меры

административного предупреждения и пресечения) административные наказания применяются *post factum*, т. е. после совершения административного правонарушения. И дело не только во временном интервале между событием правонарушения и принятием решения о наказании виновного. Административное наказание назначается *за* совершенное правонарушение лицом, вина которого доказана в установленном законом порядке. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (доставление, административное задержание и другие принудительные меры, закрепленные в гл. 27 КоАП РФ) применяются *в связи* с совершением правонарушений. Следовательно, правоограничения, составляющие содержание административного наказания, выполняют роль *кары* за нарушение административно-правового запрета. Таким качеством не обладают иные меры административного принуждения. В научной и учебной литературе нередко интерпретация административного наказания как превентивной меры, предупреждающей совершение правонарушений¹, что подменяет его содержание целями данной санкции. В связи с этим, замечает П. П. Серков, «неясно, откуда черпает свое профилактическое воздействие лишенное кары административное наказание, которое наоборот, имеет реальные очертания, всегда конкретно и регулируемо по виду и размеру»². Правоограничения в административном наказании с исчерпывающей полнотой определены законом, строго дозированы в санкциях норм, предусматривающих административную ответственность. Правонарушитель, подвергнутый административному наказанию, вынужден претерпевать правоограничения,

¹ Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник. М. : Статут, 2000. С. 43.

² Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : НОРМА; ИНФРА-М, 2012. С. 187.

составляющие его содержание, понести материальные лишения при назначении административного штрафа или конфискации, лишиться свободы в случае административного ареста и др. Поэтому в содержательном плане административные наказания являются штрафными, карательными правовыми санкциями.

4. Административное наказание применяется широким кругом субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В отличие от наказания за преступление, которое может назначать только суд, административные наказания вправе назначать судьи, комиссии по делам несовершеннолетних, должностные лица органов внутренних дел (полиции), других органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции. Множественность субъектов административной юрисдикции обусловлена, прежде всего, масштабами и разнообразием рассматриваемых дел. Именно поэтому идее о создании административных судов как уполномоченных рассматривать дела о всех видах административных правонарушений не суждено было сбыться. Вместе с тем законодатель значительно расширил административно-юрисдикционные полномочия судей. Во-первых, к их исключительному ведению отнесено рассмотрение большинства административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ), кроме этого они вправе рассматривать дела о значительном круге правонарушений при условии их передачи органом или должностным лицом, к которым поступило дело о таком правонарушении (ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ). Во-вторых, судьи уполномочены применять все виды административных наказаний, предусмотренных ст. 3.2 КоАП РФ. Другие субъекты административной юрисдикции вправе налагать административные наказания только в виде предупреждения и административного штрафа.

5. Административное наказание создает для виновного состояние административной наказанности. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. В случае совершения правонарушения лицом, подвергнутым административному наказанию, состояние административной наказанности учитывается как отягчающее административную ответственность обстоятельство (ст. 4.3 КоАП РФ), либо может служить квалифицирующим признаком для применения более сурового административного наказания (ч. 2 ст. 5.27, ст. 14.31² КоАП РФ и др.) или служить основанием для уголовной ответственности (ст. 158¹ УК РФ «Мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию»).

Цели административных наказаний, исходя из смысла ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, сводятся к предупреждению совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, т. е. законодатель в качестве целей рассматриваемых санкций выделяет специально и общее предупреждение правонарушений.

Специальное (частное) предупреждение обращено к лицу, подвергнутому административному наказанию. Его суть заключается в предупреждении рецидива противоправного поведения. Причем этот результат достигается путем правоограничений, составляющих содержание административных наказаний, а не каких-либо иных форм воздействия на сознание и волю. Сам факт применения административного наказания как бы сигнализирует правонарушителю, какие огра-

ничения будет он испытывать в случае совершения новых противоправных деяний. «С помощью человеческой памяти и запоминания претерпевания неблагоприятных последствий сохраняется беспокойство по поводу возможности их наступления в случае совершения противоправных действий (бездействия) в будущем»¹. Вместе с тем превентивные возможности административного наказания нельзя переоценивать. У лица, подвергнутого административному наказанию, всегда есть выбор – воздержаться от противоправного поведения или продолжить его. Практика знает случаи, когда водители транспортных средств, десятки раз оштрафованные за нарушения правил дорожного движения, вновь совершали такие же правонарушения. В самом содержании ряда административных наказаний заложены возможности предупреждения продолжения противоправного поведения. Например, при конфискации орудий незаконного лова браконьер лишается средств совершать дальнейшие нарушения, лишение водительских прав связано с запретом эксплуатации транспортных средств, применение административного приостановления деятельности юридического лица, совершившего административное правонарушение, предупреждает возникшие в его результате угрозы общественной безопасности и т. д.

Превентивная цель может быть достигнута, если административное наказание справедливо. Закон запрещает ущемление законных прав правонарушителя, выходящего за пределы правоограничений, составляющих содержание административного наказания. В соответствии с ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических

¹ Серков П. П. Указ соч. С. 189.

страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Следует заметить, что уголовный закон восстановление социальной справедливости определяет в качестве одной из целей наказания (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

Административное наказание является средством предупреждения не только административных правонарушений, но и преступлений. Такой вывод основан на анализе ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в соответствии с которой административное наказание применяется в целях несовершения новых правонарушений. Объединительный смысл термина «правонарушение» не случаен. В действующих КоАП РФ и УК РФ содержится более ста смежных составов административных правонарушений и преступлений, и оба кодекса решают одну общую задачу предупреждения правонарушений. Административные наказания ориентированы на защиту общественных отношений от менее опасных нарушений, чем предупреждают совершение более опасных деяний. Когда их превентивной мощности становится недостаточно, вступает в действие более репрессивные средства – уголовные наказания.

Общее предупреждение как цель административного наказания имеет широкий круг адресатов – склонных и не склонных к девиантному поведению. Угроза наказания обращена практически ко всем физическим лицам и юридическим лицам. Сам факт опубликования административно-деликтного закона предупреждает о возможных правоограничениях в случае нарушения установленного запрета. Этим же целям служит иная информация об установлении и применении административных наказаний: СМИ, правовое обучение и воспитание, издание популярной юридической литературы и др.

Изложенное позволяет предложить следующее определение административного наказания.

Административное наказание – установленная государством мера административной ответственности за совершение административного правонарушения, состоящая в правоограничениях нарушителя и влекущая состояние административной наказанности.

§ 2. Виды административных наказаний

В соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ установление перечня видов административных наказаний отнесено к ведению Российской Федерации. Действующий КоАП РФ содержит исчерпывающий их перечень (ст. 3.2), классификацию административных наказаний на основные и дополнительные (ст. 3.3), виды отдельных административных наказаний (ст.ст. 3.4–3.14).

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ).

Административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа устанавливаются КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, все иные виды административных наказаний устанавливаются только КоАП РФ. В отношении юридического лица могут применяться административные наказания в виде: предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, административного приостановления деятельности.

Предупреждение устанавливается как КоАП РФ (ст. 3.4), так и законами (кодексами) субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и применяется только в качестве основного административного наказания. Мера административного наказания в виде предупреждения выражается в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение является наименее строгим видом административного наказания и, как правило, предусматривается в санкции статьи в качестве альтернативы наказания в виде административного штрафа. От предупреждения как административного наказания нужно отличать устное замечание, которое представляет собой средство убеждения и не является административным наказанием.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. Закон пред-

усматривает письменную форму административного наказания в виде предупреждения.

КоАП РФ не содержит общей нормы о замене административного штрафа предупреждением, но предусматривает такую возможность в отношении являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицу, осуществляющему предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридическому лицу, а также их работникам в соответствии со ст. 4.1¹ «Замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением» КоАП РФ.

Применение предупреждения к правонарушителю влечет для него наступление определенных правовых последствий. Лицо, которому назначено это административное наказание, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении предупреждения. Порядок исполнения постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения определен в ст. 32.1 КоАП РФ.

Административный штраф устанавливается как КоАП РФ, так и законами (кодексами) субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и применяется только в качестве основного административного наказания.

Административный штраф представляет собой административное наказание имущественного характера и имеет денежную форму, которая выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств. Статья 3.5 КоАП РФ предусматривает два способа исчисления размера административного штрафа.

Первый вид предполагает установление размера в твердом денежном эквиваленте. В отношении граждан по общему правилу он не может превышать пяти тысяч рублей, для должностных

лиц – пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – одного миллиона рублей. Но законодатель значительно расширил возможности установления повышенных размеров административного штрафа (соответственно к указанным субъектам до 500 тыс., до 1 млн, до 60 млн руб.), за совершение многих видов административных правонарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ. На эту тенденцию штрафной политики обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации, который указал, что штрафы в размерах, во много раз превышающих среднюю заработную плату россиян, не соответствуют нормам Основного закона о защите права собственности¹.

Размер административного штрафа не может быть менее ста рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения – менее пятисот рублей, за исключением случая уплаты половины суммы наложенного административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа.

Второй способ исчисления размера административного штрафа выражается в величине, кратной:

- стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

- сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незакон-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 8, ст. 868.

ной валютной операции, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа, либо сумме расчета без применения контрольно-кассовой техники;

– сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумме расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

– сумме выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение,

если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем году;

- сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

- сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;

- начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом в соответствии с чч. 1, 4–6 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, цене контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

- незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;

- сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целево-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652.

му назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме полученного бюджетного кредита, либо сумме полученной бюджетной инвестиции, либо сумме полученной субсидии, либо сумме средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме средств незаконно произведенных операций;

- разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа;

- кадастровой стоимости земельного участка;

- стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- цене совершенной государственным (муниципальным) унитарным предприятием или государственным (муниципальным) учреждением сделки;

- сумме денежных средств, которые получены редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем и информация о получении которых должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации;

- сумме ранее наложенного административного штрафа.

При кратном исчислении размер административного штрафа не может превышать:

– трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения либо соответствующей суммы или стоимости при его исчислении, исходя из:

– стоимости предмета административного правонарушения;

– суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин;

– суммы незаконной валютной операции;

– суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках;

– суммы денежных средств, кратной размеру ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от суммы денежных средств, зачисленных на счета в уполномоченных банках с нарушением установленного срока;

– суммы денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию;

– суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица;

– суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению;

– суммы бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– суммы платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– суммы полученного бюджетного кредита;

– суммы полученной бюджетной инвестиции;

– суммы полученной субсидии;

- суммы средств, подлежащих зачислению на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- суммы средств незаконно произведенных операций;
- незадекларированной суммы наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;
- суммы расчета без применения контрольно-кассовой техники.

- пятикратный размер стоимости похищенного имущества в случаях, предусмотренных ст. 7.27 КоАП РФ («Мелкое хищение») и ст. 7.27¹ КоАП РФ («Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием»);

- в случае, предусмотренном ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ («Производство в целях сбыта либо реализация товара, содержащего незаконное воспроизведение чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.33 («Недобросовестная конкуренция, выразившаяся во введении в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ, услуг»)), если указанные действия не содержат уголовно наказуемого деяния, не может превышать пятикратный размер стоимости предмета административного правонарушения;

- в случаях, предусмотренных ст. 7.1 КоАП РФ («Самовольное занятие земельного участка») и ст. 8.8 КоАП РФ («Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению»), не может превышать сто тысяч рублей для граждан, триста тысяч рублей для должностных лиц, семьсот тысяч рублей для юридических лиц;

– в случае, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ («Незаконное вознаграждение от имени юридического лица») – стократный размер суммы денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, незаконно переданных или оказанных либо обещанных или предложенных от имени юридического лица.

Наряду с кратным выражением величины административного штрафа, его размер может исчисляться исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо из суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение. В этом случае размер административного штрафа не может превышать одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

В случае, если выручка правонарушителя получена от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), размер административного штрафа не может превышать двукратную величину излишне полученной выручки за весь период регулирования, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года.

Также особый порядок исчисления размера административного штрафа предусмотрен при предоставлении наруши-

телем недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа. В этих случаях размер административного штрафа, исчисляемого исходя из разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при предоставлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа, не может превышать десятикратный размер наложенного административного штрафа. Размер административного штрафа, кратный сумме ранее наложенного административного штрафа, не может превышать двукратный размер наложенного административного штрафа.

Размер административного штрафа, исчисляемого из суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг), не может превышать одну пятую совокупного размера суммы выручки от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации или приобретению товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

КоАП РФ содержит ограничения относительно применения административного штрафа, который не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных обра-

зовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Порядок исполнения постановления о назначении данного наказания определен в ст. 32.2 КоАП РФ.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения может устанавливаться только КоАП РФ (ст. 3.7) и применяется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Конфискация назначается судьей.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей, т. е. находящихся в свободном обращении.

КоАП РФ содержит ограничения применения данного вида административного наказания в отношении определенных субъектов и перечня орудий совершения административного правонарушения. Так, конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения орудия совершения или предмета административного правонарушения, подлежащих возвращению законному собственнику. Равным образом не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия или предмета, изъятых из оборота либо находящихся в противоправном ведении лица.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственно-

сти лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил).

Порядок исполнения постановления о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения, определен в ст. 32.4 КоАП РФ.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, в соответствии со ст. 3.8 КоАП РФ устанавливается за:

- грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ;

- уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ;

- нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом (ст. 3.8 КоАП РФ).

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида может устанавливаться и применяться только в качестве основного административного наказания. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида применяется в качестве дополнительно-

го административного наказания за совершение административных правонарушений в виде несоблюдения судоводителем или иным лицом, управляющим судном (в том числе маломерным) на морском транспорте, либо судовладельцем мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации, управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния, передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, невыполнения водителем транспортного средства законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, невыполнения требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия уполномоченным должностным лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования.

Данное административное наказание представляет собой временное приостановление правомочий нарушителя. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Закон ограничивает применение лишения специального права в виде права управления транспортным средством в отноше-

нии лиц, которые пользуются транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений в виде управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния, передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, повторного превышения установленной скорости движения транспортного средства на величину более 60 км/ч, повторного пересечения железнодорожного пути вне железнодорожного переезда, выезда на железнодорожный переезд при закрытом или закрывающемся шлагбауме либо при запрещающем сигнале светофора или дежурного по переезду, а равно остановки или стоянки на железнодорожном переезде, повторного выезда в нарушение Правил дорожного движения на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления, за исключением случаев при объезде препятствия, повторного движения во встречном направлении по дороге с односторонним движением, нарушения Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, невыполнения водителем транспортного средства законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, оставления водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся, невыполнения требования Правил дорожного движения о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после дорожно-транспортного происшествия, к которому он причастен, либо

после того, как транспортное средство было остановлено по требованию сотрудника полиции, до проведения уполномоченным должностным лицом освидетельствования в целях установления состояния опьянения или до принятия уполномоченным должностным лицом решения об освобождении от проведения такого освидетельствования.

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением осуществления охоты с нарушением установленных правилами охоты сроков охоты, за исключением случаев, если допускается осуществление охоты вне установленных сроков, либо осуществление охоты недопустимыми для использования орудиями охоты или способами охоты (ч. 1² ст. 8.37 КоАП РФ).

КоАП РФ относит применение рассматриваемого административного наказания к компетенции суда. Органы, исполняющие постановления о лишении специального права, определены в ст. 32.5 КоАП РФ. Порядок исполнения постановления о лишении специального права определен в ст. 32.6 КоАП РФ. Исчисление срока лишения специального права определено в ст. 32.7 КоАП РФ.

Административный арест может устанавливаться только КоАП РФ (ст. 3.9) и применяется в качестве основного административного наказания.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества, что позволяет относить его к одним из наиболее строгих видов административных наказаний.

Порядок отбывания административного ареста лицами, подвергнутыми административному аресту, установлен Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016)

«О порядке отбывания административного ареста»¹. Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста утвержденными приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» (зарегистрировано в Минюсте России 18 июня 2014 г. № 32775)².

В КоАП РФ закреплены два варианта установления максимального срока административного ареста: а) по общему правилу до пятнадцати суток; б) за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах – до тридцати суток. Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений. В соответствии с Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 195-О³ КоАП РФ, предусматривая применение административного ареста за грубые нарушения общественного порядка,

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 17, ст. 2034.

² Российская газета. – 2014. – 4 июля.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2006. – № 5.

злостные посягательства на общественную безопасность, порядок управления, допускает возможность избрания альтернативного наказания (штрафа) в соответствии с санкцией конкретной статьи (кроме ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ), что позволяет суду назначать арест действительно лишь в исключительных случаях, когда только применением ареста могут быть достигнуты цели административного наказания. Судья, рассматривающий дело, обязан дать оценку всем обстоятельствам совершенного правонарушения, назначить наказание, исходя из тяжести содеянного, личности виновного и иных обстоятельств, и может признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ, в том числе такое, как самостоятельное воспитание отцом детей в возрасте до 14 лет. При этом согласно ст. 26.10 КоАП РФ судья вправе истребовать любую нужную информацию, касающуюся личности правонарушителя (его имущественного, семейного, социального положения, состояния здоровья и др.), а при наличии сведений и (или) соответствующих ходатайств правонарушителя о необходимости защиты прав и законных интересов его несовершеннолетних детей должен проверить данное обстоятельство и принять адекватные меры для исключения ситуаций оставления детей без надзора и опеки.

Административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Административный арест назначается судьей. Порядок исполнения постановления об административном аресте определен в ст. 32.8 КоАП РФ.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства устанавливается только КоАП РФ (ст. 3.10) и применяется в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Оно осуществляется в двух формах:

- административное выдворение, заключающееся в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации;

- административное выдворение, заключающееся в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию – соответствующими должностными лицами. Судья при назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства в постановлении по делу об административном правонарушении должен определить форму данного наказания, выраженную в принудительном административном выдворении или контролируемом административном выдворении.

В случае, если судья принял решение о принудительном административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства, он вправе применить к таким лицам со-

держание до исполнения данного решения в специально отведенных помещениях органов безопасности либо в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона № 115-ФЗ под специальным учреждением понимается специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации. Условия и порядок содержания (пребывания), в том числе вопросы первичного медико-санитарного обеспечения, в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии определены Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях Мини-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3032.

стерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306¹.

Административное наказание в виде контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае осуществления административного выдворения за счет средств выдворяемого лица или за счет средств пригласившего лица, указанных в ст. 16 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Определение иностранного гражданина и лица без гражданства дано в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Так, иностранным гражданином признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, имеющее доказательства о наличии гражданства (подданства) иностранного государства, а лицом без гражданства признается физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В российском законодательстве и правоохранительной деятельности широко используются два близких по своему значению и содержанию института: «административное выдворение» и «депортация». В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранные граждане могут быть депортированы. Depor-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 2, ч. I, ст. 130.

тация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. Выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства и депортация являются разновидностью высылки и как формы ограничения прав и свобод могут применяться, когда это предусмотрено федеральным законодательством в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства является видом административного наказания, а депортация – это мера административного предупреждения и мера административного пресечения.

Порядок исполнения постановления об административном выдворении за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства определен в ст. 32.9, ст. 32.10 КоАП РФ.

Дисквалификация устанавливается только КоАП РФ (ст. 3.11) и применяется в качестве основного административного наказания на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права:

- замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы;
- занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность

по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

- осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий;

- осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности;

- осуществлять деятельность в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности);

- осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность.

Закон допускает применение дисквалификации только к лицам, указанным в ч. 3 ст. 3.11 КоАП РФ: лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы; лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета); лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; к экспертам в области оценки пожарного риска и др.

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей. Порядок исполнения постановления о дисквалификации определен ст. 32.11 КоАП РФ.

Административное приостановление деятельности устанавливается только КоАП РФ (ст. 3.12) и применяется в качестве основного административного наказания. Оно заключается во временном прекращении:

- деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков;

- эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Административное приостановление деятельности применяется в случае:

- угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды;

- совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градо-

строительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, в области деятельности по возврату просроченной задолженности, в области применения контрольно-кассовой техники;

– совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Максимальный срок административного приостановления деятельности до 90 суток, при этом минимальный срок не установлен. Однако по смыслу ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ такой срок не может быть менее суток.

Административное приостановление деятельности представляет собой единственное административное наказание с условным сроком исполнения. Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, досрочно прекращают его исполнение при условии:

– ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица, которым назначено данное административное наказание;

– установления факта устранения обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ, послуживших основанием для назначения данного административного наказания.

По общему правилу административное приостановление деятельности назначается судьей. Исключение составляют случаи совершения административного правонарушения, выразившие-

ся в грубом нарушении требований промышленной безопасности или грубом нарушении условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, в которых назначения административного приостановления деятельности предоставлено:

- руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор, его заместителям;

- руководителям территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор, их заместителям.

Порядок исполнения постановления об административном приостановлении деятельности определен ст. 32.12 КоАП РФ.

Обязательные работы устанавливаются только КоАП РФ (ст. 3.13) и применяются только к физическим лицам в качестве основного административного наказания.

Обязательные работы заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Обязательные работы устанавливаются на срок от двадцати до двухсот часов. Время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, не может превышать четырех часов; в рабочие дни – двух часов после окончания работы, службы или учебы.

На основании письменного заявления лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, максимальное время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, судебный пристав-исполнитель вправе увеличить до восьми часов; в рабочие дни – до четырех часов после окончания работы, службы или учебы. Время обязательных работ в течение недели, как правило, не может быть менее двенадцати часов. При наличии уважительных причин судебный пристав-исполнитель вправе разрешить лицу, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, отработать в течение недели меньшее количество часов.

Часть 3 ст. 3.13 КоАП РФ содержит исчерпывающий перечень лиц, к которым административное наказание в виде обязательных работ не применяется. К ним отнесены: беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до трех лет, инвалиды I и II групп, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, а также имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Данный вид наказания назначается судьей. Порядок исполнения постановления о назначении обязательных работ определен ст. 32.13 КоАП РФ.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается только КоАП РФ (ст. 3.14) и применяется в качестве как основного, так и дополнительного администра-

тивного наказания за административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.31 КоАП РФ.

Административное наказание в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения включено в КоАП РФ Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований»¹.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения применяется только к специальному субъекту – гражданину, нарушившему правила поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Порядок поведения зрителей, их права и обязанности при проведении официальных спортивных соревнований утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156 (ред. от 30.01.2014) «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»².

Данный вид административного наказания устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Порядок исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения определен в ст. 32.14. КоАП РФ.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 30, ч. I, ст. 4025.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 51, ст. 6866.

Глава 7. Назначение административного наказания

§ 1. Общие правила назначения административного наказания

Административная ответственность становится реальностью с момента назначения административного наказания к лицу (физическому или юридическому), совершившему противоправное деяние, предусмотренное административно-деликтной нормой. Единство этой правоприменительной деятельности цементируется общими правилами назначения административного наказания, закрепленными в законе. Общие правила – это установленные законом принципы (критерии, общие начала), которыми судья, орган, должностное лицо должны руководствоваться по каждому рассматриваемому делу при назначении административного наказания (вида, размера).

Назначение административного наказания – сложный интеллектуальный процесс, охватывающий множество оценок правонарушения, нарушителя, смягчающих и отягчающих административную ответственность обстоятельств и принятия решения о выборе конкретного вида, размера (срока) наказания. С этим решением связываются состояние административной практики в стране, регионе количество подвергнутых определенным видам административного наказания, последствия их применения и др.

Рассмотрение подавляющего большинства дел об административных правонарушениях завершается вынесением постановления о назначении административного наказания. Действующий КоАП РФ определяет не только перечень видов административных наказаний, о которых шла речь выше, но и правила их назначения. Их установление отнесено к ведению Российской

Федерации (ст. 1.3 КоАП РФ), что обеспечивает единые требования к назначению административных наказаний.

Общие правила назначения административного наказания определены в ст. 4.1 КоАП РФ. Исходя из содержания данной нормы, судья, орган, должностное лицо при выборе вида, размера (срока) административного наказания должны руководствоваться принципами законности и индивидуализации. В правовой литературе, судебной практике встречаются и иные толкования принципов назначения административного наказания. Выделяют в таком качестве, например, соразмерность¹, гуманизм либо подменяют законность принципом обоснованности. Но соразмерность административного наказания степени общественной опасности и характеру совершенного административно наказуемого деяния находит отражение в принципе индивидуализации². Обоснованность назначения административного наказания, по нашему мнению, лишь одно из проявлений принципа законности, суть которого состоит в том, что основанием административной ответственности является совершение лицом общественно опасного деяния, содержащего признаки состава конкретного административного правонарушения.

Принцип законности назначения административного наказания является конкретизацией законности как принципа законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.6 КоАП РФ). Он включает в себя множество требований.

Прежде всего, административное наказание назначается физическому или юридическому лицу за совершение админи-

¹ Максимов И. В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система. Саратов : Изд-во Саратовского университета, 2003. С. 48–66.

² Следует заметить, что и сам И. В. Максимов рассматривает соразмерность как общеправовую предпосылку справедливости. См.: Максимов И. В. Указ. соч. С. 51.

стративного правонарушения, т. е. деяния, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, вина в совершении которого доказана в установленном законом порядке. Субъект административной юрисдикции вправе назначить только вид административного наказания, указанный в ст. 3.2 КоАП РФ. Административное наказание назначается в пределах санкции статьи, предусматривающей ответственность за данное правонарушение. Это означает, что судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут избрать только тот вид административного наказания, который указан в санкции нарушенной нормы, поскольку в альтернативных санкциях предусматривается возможность применения нескольких видов наказаний (например, санкция ч. 1 ст. 7.27 «Мелкое хищение» предусматривает возможность наложения административного штрафа до пятикратной стоимости похищенного имущества, но не менее одной тысячи рублей, либо административного ареста на срок до пятнадцати суток, либо обязательных работ на срок до пятидесяти часов). По общему правилу правоприменитель при выборе размера (срока) административного наказания не вправе выйти за пределы, установленные санкцией, т. е. назначить наказание менее минимума или более максимума назначаемого наказания. Этому способствует относительно определенная конструкция санкций большинства административно-деликтных норм.

Из данного требования действующий КоАП РФ предусматривает четыре вида исключений: а) назначение административного штрафа ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей административно-деликтной нормой; б) замена административного наказания в виде административного штрафа предупреждением; в) назначение административного наказания

в виде штрафа в размере одной трети минимального размера административного штрафа; г) особые случаи применения (неприменения) в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства административного наказания в виде административного ареста с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Первое исключение предусмотрено ч. 2², 2³, 3², 3³ ст. 4.1 КоАП РФ. При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением физического лица, имущественным и финансовым положением юридического лица, привлекаемых к административной ответственности, судья, орган, должностное лицо могут назначить административное наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части КоАП РФ. В отличие от аналогичного института, предусмотренного ст. 64 УК РФ, КоАП РФ назначение административного наказания ниже низшего предела ограничивает, во-первых, случаями назначения только одного вида административного наказания – административного штрафа, во-вторых, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, для должностных лиц – не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц – не менее ста тысяч рублей. При этом размер наложенного штрафа ниже низшего предела не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи Раздела 2 КоАП РФ. Эти ограничения значительно сужают возможность назначения административного наказания ниже низшего предела.

Второе исключение установлено ст. 4.1¹ КоАП РФ, предусматривающей возможность замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением. Такая возможность предусмотрена только в отношении лиц, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля¹, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей Раздела 2 КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом должны быть соблюдены общие требования установления предупреждения как вида административного наказания, предусмотренные ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ: совершение административного правонарушения впервые; отсутствие причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; отсутствие имущественного ущерба. Не подлежит замене административный штраф предупреждением в случае совершения административных правонарушений, указанных в ч. 2 ст. 4.1¹

¹ Порядок осуществления данных видов контроля (надзора) регламентируется Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249) в ред. от 03.08.2018 № 323-ФЗ.

КоАП РФ (ст.ст. 14.31–14.33, 19.3, 19.5 и др.). Следует заметить, что Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафа, налагаемого в административном порядке» содержал общую норму о возможности замены штрафа предупреждением.

Третье исключение предусмотрено ч. 3⁴ ст. 4.1 КоАП РФ, в соответствии с которым административное наказание в виде штрафа назначается в размере одной трети минимального размера административного штрафа, предусмотренного чч. 2, 4 и 6 ст. 14.5 КоАП РФ (неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники; применение контрольно-кассовой техники, которая не соответствует установленным требованиям, либо с нарушением порядка ее регистрации, перерегистрации, сроков и условий перерегистрации, порядка и условий ее применения; ненаправление покупателю (клиенту) кассового чека или бланка строгой отчетности в электронной форме либо непередача указанных документов на бумажном носителе по его требованию). Такой порядок назначения административного штрафа за указанные правонарушения применяется в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 28.6 КоАП РФ: выявление указанных выше административных правонарушений при проведении автоматизированной информационной системой налоговых органов проверки; признание лица в их совершении и добровольном исполнении до вынесения постановления по делу обязанности, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой он привлекается к административной ответственности. Тогда протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу выносится без участия этого лица и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ, экземпляр которого направляется данному лицу.

Четвертое исключение связано с назначением административного наказания за совершение иностранным гражданином или лицом без гражданства правонарушения, предусмотренного ч. 4 или ч. 5 ст. 20.31 КоАП РФ «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований». В случаях повторного или грубого нарушения этих правил при проведении официальных спортивных соревнований суд с учетом положительной характеристики иностранного гражданина или лица без гражданства (продолжительность проживания в Российской Федерации, род занятий, уплата российских налогов, наличие доходов и другие обстоятельства) может признать чрезмерным применение административного выдворения за пределы Российской Федерации и назначить в соответствии с ч. 3⁶ ст. 4.1 КоАП РФ административное наказание в виде административного штрафа в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований на срок от одного года до семи лет. Назначение административного наказания в виде административного ареста на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации за указанные правонарушения может быть назначено иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае, если такое административное правонарушение совершено при проведении официальных международных спортивных соревнований (ч. 3⁷ ст. 4.1 КоАП РФ).

Законность назначения административного наказания предполагает соблюдение правоприменителями не только общих правил, предусмотренных ст. 4.1 КоАП РФ, но и других норм Общей и Особенной частей КоАП РФ, которыми определяется порядок назначения административных наказаний. Например, административный арест может назначаться только судьей (ст. 3.9 КоАП РФ), при отсутствии самостоятельного заработка

у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ) и др.

Принцип индивидуализации назначения административного наказания тесно связан с категориями справедливости, эффективности административной ответственности. Устанавливая общий масштаб наказания, закон предоставляет субъекту административной юрисдикции право назначать конкретное наказание в пределах санкции нарушенной нормы с учетом различных обстоятельств, относящихся к совершенному административному правонарушению и нарушителю. Такой индивидуальный подход ориентирован на выбор административного наказания, наиболее эффективного с точки зрения достижения его превентивной цели. Кодекс закрепляет принцип индивидуализации назначения административного наказания применительно к физическим и юридическим лицам. При назначении административного наказания физическому лицу закон (ч. 2 ст. 4.1) обязывает учитывать характер совершенного им правонарушения (опасность, наличие последствий и др.), личность виновного, его имущественное положение, смягчающие и отягчающие административную ответственность обстоятельства. В отношении юридического лица кроме этого Кодекс предписывает учитывать его имущественное и финансовое положение (ч. 3 ст. 4.1). Закон не только закрепляет принцип индивидуализации назначения административного наказания, но и создает нормативные предпосылки для его реализации. Большинство статей Особенной части КоАП РФ предусматривает относительно определенные или альтернативные санкции, что расширяет возможность выбора наиболее оптимальной меры административной ответственности, которая может быть более мягкой или строгой.

Судья, орган, должностное лицо при назначении административного наказания наряду с другими обстоятельствами

(ст. 4.1) должны учитывать обстоятельства, которые дают основание для смягчения административной ответственности в рамках санкции нарушенной нормы. По смыслу ст. 4.2 КоАП РФ смягчающими могут быть обстоятельства, которые не включены в качестве квалифицирующих признаков состава административного правонарушения. Их наличие является основанием для выбора менее строгого вида административного наказания (при альтернативных санкциях) либо снижения размера наказания (при относительно определенных санкциях) в пределах санкции нарушенной нормы.

Следует отметить, что законодатель расширил круг смягчающих видов обстоятельств, которые должны учитывать судья, орган, должностное лицо при назначении административного наказания: 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; оказание лицом, совершившим административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делам об административном правонарушении; предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения; добровольное возмещение 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. Статья 4.2 КоАП РФ содержит обобщающую характеристику каждого из обстоятельств, смягчающих административную ответственность, формы проявления которого в реальной жизни могут быть разнообразными.

Закон содержит открытый перечень видов смягчающих обстоятельств, предоставляя судье, органу, должностному лицу, рассматривающим дело об административном правонарушении, право признать смягчающими обстоятельства, не указанные в Кодексе или законе субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях. Это одно из проявлений гуманизма в административно-юрисдикционном процессе. На практике субъекты административной юрисдикции относят к таким обстоятельствам возраст, состояние здоровья, инвалидность, положительное поведение в быту, наличие на попечении виновного больных, престарелых членов семьи и др.

КоАП РФ может расширить круг обстоятельств, смягчающих административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также предусмотреть особенности учета обстоятельств, смягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений (ч. 2 ст. 4.2).

Статья 4.3 КоАП РФ содержит перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное совершение однородного административного правонарушения, т. е. совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию в соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ за совершение однородного административного правонарушения¹; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение административного правонарушения группой лиц; совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах; совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения. Этот перечень исчерпывающий и другие обстоятельства не могут служить основанием для усиления административной ответственности.

Указанные в рассматриваемой статье обстоятельства могут учитываться как отягчающие административную ответственность при условии, если они не предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами Особенной части КоАП РФ или

¹ В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» однородным считается правонарушение, имеющее единый родовый объект посягательства, независимо от того, установлена ли административная ответственность за совершенные правонарушения в одной или нескольких статьях КоАП РФ (Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 5).

законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила, образует самостоятельный состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 17.3 КоАП РФ.

Совершение административного правонарушения в состоянии опьянения признается в соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ обстоятельством, отягчающим административную ответственность, в случае установления подобного состояния актом медицинского освидетельствования. Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

Закон предусматривает возможность установления КоАП РФ иных обстоятельств, отягчающих административную ответственность за совершение отдельных административных правонарушений, а также особенностей учета обстоятельств, отягчающих административную ответственность, при назначении административного наказания за совершение отдельных административных правонарушений (ст.ст. 14.31, 14.32 и др.).

Наряду с назначением административного наказания судья может возложить на нарушителя дополнительные обязанности. Так, при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах и психотропных веществах лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему указанные средства и вещества без назначения врача, судья может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с по-

реблением наркотических средств или психотропных веществ (ч. 2¹ ст. 4.1 КоАП РФ). Контроль за исполнением такой обязанности осуществляют органы, должностными лицами которых составляются протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.9¹ КоАП РФ¹.

Статья 4.1 КоАП РФ дополнена ч. 3¹, в соответствии с которой размер назначаемого в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части настоящего Кодекса, а в случаях, когда в санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части настоящего Кодекса предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административное наказание в виде административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей. Данное правило назначения административного штрафа распространяется только на случаи выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. В таких случаях протокол об административном нарушении в области дорожного

¹ Порядок осуществления такого контроля определен Правилами контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2014 г. № 484 (Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 22, ст. 2889).

движения не составляется, а постановление по делу в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ (см. комментарий к этой статье) выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Необходимо упомянуть еще одно правило назначения административного наказания: никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение (ч. 5 ст. 4.1).

§ 2. Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений

Статья 4.4 КоАП РФ предусматривает два порядка назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений в зависимости от того, какую совокупность составляют совершенные административные правонарушения – реальную или идеальную.

Реальная совокупность представляет собой совершение двух или более административных правонарушений, ни за одно из которых лицо не подвергалось административному наказанию. В соответствии с ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ в таких случаях административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Назначение административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений производится при наличии следующих общих условий: а) совершение лицом двух или более административных правонарушений; б) каждое из совершенных административных правонарушений квалифицируется по отдельной статье (части статьи) Особенной части Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях; в) по каждому правонарушению не истекли сроки давности привле-

чения к административной ответственности (см. ст. 4.5); г) ни за одно из них лицо не подвергалось административному наказанию. Реальную совокупность следует отличать от повторности, продолжаемых или длящихся административных правонарушений. Повторность – это совершение лицом двух или более однородных административных правонарушений, превращающих простой вид данного правонарушения в квалифицированный, за совершение которого может быть установлена повышенная административная ответственность (ч. 2 ст. 5.63¹ КоАП РФ). Продолжаемое правонарушение состоит из ряда сходных действий по их направленности, содержанию, которые в совокупности образуют единое правонарушение (ст. 9.12 КоАП РФ). Длящееся правонарушение выражается в длительном невыполнении обязанностей, за несоблюдение которых установлена административная ответственность (ст. 9.13 КоАП РФ).

В отличие от уголовного законодательства КоАП РФ не предусматривает возможности сложения административных наказаний, назначенных за совершение нескольких административных правонарушений. Административное наказание согласно ч. 1 ст. 4.4 назначается за каждое правонарушение в отдельности.

Иной порядок назначения административных наказаний установлен ч. 2 ст. 4.4 Кодекса. Он связывается с двумя условиями: а) наличием идеальной совокупности административных правонарушений, т. е. совершением лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя или более статьями Кодекса; б) рассмотрением дел о совершенных правонарушениях, подведомственных одному и тому же судье, органу, должностному лицу. В этих случаях административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей более строгое наказание. При этом закон содержит уточнение

данного правила применительно к отдельным видам административных наказаний. Согласно ч. 3 ст. 4.4 КоАП РФ исключается возможность назначения административного наказания в виде предупреждения, при наличии штрафных санкций избирается та, которая предусматривает наибольший размер административного штрафа в денежном выражении.

При назначении административного наказания в соответствии с чч. 2 и 3 комментируемой статьи могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций статей, по которым квалифицируется содеянное.

§ 3. Давность привлечения к административной ответственности

Освобождение от административной ответственности в связи с истечением сроков давности обусловлено временным фактором. Между моментом совершения административного правонарушения и привлечением виновного к ответственности проходит определенное время. Его длительность может отражаться как на возможности установления, сохранения доказательств, имеющих значение для всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела (ст. 24.1 КоАП РФ), так и на целесообразности назначения наказания за правонарушение, утратившего к моменту рассмотрения дела общественную опасность.

Статьей 4.5 КоАП РФ предусмотрены *общий* (по истечении двух месяцев, по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей – по истечении трех месяцев) и *удлиненный* сроки давности, истечение которых исключает вынесение постановления по делу об административном правонарушении.

Кодекс определяет случаи применения более длительного давностного срока, связывая его с определенными видами административных правонарушений, перечень которых значительно расширен. Годичный давностный срок предусмотрен в отношении нарушений законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, о геодезии и картографии, о наименованиях географических объектов, патентного, антимонопольного, законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и природопользования, законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности, законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, о защите детей от информации, причиняющий вред их здоровью и (или) развитию, о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 12.8, 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ), об авторском праве и смежных правах, о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о потребительском кредите (займе), о кредитных историях, о государственном регулировании цен (тарифов), о естественных монополиях, об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса, о рекламе, об электроэ-

нергетике, о теплоснабжении, в сфере водоснабжения и водоотведения, о газоснабжении, о лотереях, законодательства о физической культуре и спорте (в части, касающейся нарушения требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях), о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части, касающейся нарушения требований к организаторам азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторов при заключении пари на официальные спортивные соревнования и проведении иных азартных игр), о выборах и референдумах, об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, об акционерных обществах, об обществах с ограниченной ответственностью, о рынке ценных бумаг, страхового законодательства, о клиринговой деятельности, об организованных торгах, об инвестиционных фондах, о негосударственных пенсионных фондах, законодательства Российской Федерации о кредитной кооперации, о сельскохозяйственной кооперации, о микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях, о ломбардах, законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком, законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе, об открытии счетов, покрытых (депонированных) аккредитивов, о заключении договоров банковского счета и договоров банковского вклада (депозита) (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 15.39 КоАП РФ, а также за нарушение трудового законодательства, иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской

Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (в том числе иностранных работников), процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32⁴ КоАП РФ), порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, законодательства в сфере государственного оборонного заказа (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32¹ КоАП РФ, ч.ч. 1, 2 и 2¹ ст. 14.55, ст.ст. 14.55¹, 14.55², 15.37, 15.40, 15.40¹, 19.4², ч. 7¹ ст. 19.5, ч. 2 ст. 19.7² КоАП РФ) о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 7.29–7.32, ч. 7 ст. 19.5, ст. 19.7² КоАП РФ), законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 7.32³, ч. 7² ст. 19.5, ст. 19.7²⁻¹ КоАП РФ), об организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках, об основах государственного регулирования торговой деятельности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о пожарной безопасности, о промышленной безопасности, о безопасности гидротехнических сооружений, о градостроительной деятельности, о техническом регулировании, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, о применении контрольно-кассовой техники, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, об исполнительном производстве, об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации, о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также за

административные правонарушения против порядка управления (в части непредставления или несвоевременного представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган по их требованию сведений (информации), необходимой для расчета размера административного штрафа, либо представления в федеральный антимонопольный орган или его территориальный орган заведомо недостоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, либо непредставления или несвоевременного представления в таможенный орган статистической формы учета перемещения товаров либо представления в таможенный орган статистической формы учета перемещения товаров, содержащей недостоверные сведения, а также в части непредставления или неполного предоставления демонстратором фильма, осуществляющим платный показ фильма в кинозале, информации в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показах фильмов в кинозалах либо предоставления заведомо недостоверной информации). Такой же срок установлен и в отношении административных правонарушений, влекущих применение административного наказания в виде дисквалификации.

Двухлетний давностный срок установлен за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также за административные правонарушения, предусмотренные статьями 5.35¹, 6.1¹ КоАП РФ, за нарушение валютного законодательства Российской Федерации и актов валютного регулирования, законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете, законодательства

о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.1¹ КоАП РФ).

Трехлетний давностный срок установлен за нарушения законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 5.64–5.68 КоАП РФ, о несостоятельности (банкротстве).

По нарушениям законодательства Российской Федерации о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27¹ КоАП РФ) и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции установлен шестилетний давностный срок.

Установленные законом сроки исчисляются со дня совершения соответствующего административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – со дня обнаружения правонарушения. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (в ред. от 19.12.2013 № 40)¹ разъяснил, что длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. При этом необходимо иметь в виду, что днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела и при наличии в действиях лица признаков админи-

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2005. – № 6.

стративного правонарушения давностные сроки привлечения его к административной ответственности исчисляются со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении – со дня его обнаружения. В соответствии с ч. 5¹ ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.18 КоАП РФ, в части использования запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода начинается исчисляться со дня получения общероссийской антидопинговой организацией заключения лаборатории, аккредитованной Всемирным антидопинговым агентством, подтверждающего факт использования спортсменом запрещенной субстанции и (или) запрещенного метода. Особый порядок исчисления срока давности установлен также ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ, в соответствии с которой срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 14.9, 14.9¹, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ, начинается исчисляться со дня вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации. Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст. 14.55 КоАП РФ, начинается исчисляться в соответствии с ч. 6 ст. 4.5 КоАП РФ со дня вступления в силу решения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по государственному контролю (надзору) в сфере оборонного заказа, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа. В соответствии с ч. 7 ст. 4.5 КоАП РФ срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антаркти-

ке, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Часть 5 ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает возможность приостановления давностного срока привлечения к административной ответственности. Такую возможность закон связывает со случаями удовлетворения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту жительства данного лица. В этих случаях срок давности приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело, по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

§ 4. Последствия назначения административного наказания

Основным последствием назначения административного наказания является реализация правоограничений, составляющих его содержание. Порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях определен нормами Раздела V КоАП РФ. Но ряд правовых последствий административного наказания действуют и после его исполнения. К таким последствиям действующее законодательство относит состояние административной наказанности (ст. 4.6 КоАП РФ) и возмещение имущественного ущерба и морального вреда, причиненного административным правонарушением (ст. 4.7 КоАП РФ).

Лицо считается подвергнутым административному наказанию с момента вступления в силу постановления о назначении определенного вида и размера административного наказания.

Применение данного наказания не влечет судимости, имманентной уголовной ответственности. Вместе с тем назначение административного наказания влечет состояние, которое получило наименование административной наказанности. Суть его, исходя из смысла ст. 4.6 КоАП РФ, состоит в том, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному административному наказанию в течение одного года. Этот срок является единым для всех видов административных наказаний.

Началом годичного срока административной наказанности является день исполнения постановления о назначении административного наказания. На это следует обратить особое внимание, поскольку момент исполнения для различных видов административных наказаний определяется неоднозначно (для предупреждения – день объявления постановления, для административного ареста – день отбытия наказания и т. д.). Погашение административной наказанности наступает автоматически при условии истечения годичного срока со дня исполнения постановления о назначении административного наказания.

Состояние административной наказанности влечет правовые последствия двух видов. При совершении лицом, в отношении которого не истек годичный срок административной наказанности, нового однородного административного правонарушения это состояние может учитываться в качестве обстоятельства, отягчающего административную ответственность, при назначении административного наказания (ст. 4.3 КоАП) либо в качестве квалифицирующего признака, если это предусмотрено соответствующими статьями Особенной части КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2 ст. 5.27 Кодекса), либо служить основанием для уголовной ответственности (ст. 158¹ УК РФ предусматривает

ответственность за мелкое хищение чужого имущества, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию за мелкое хищение, предусмотренное ч. 2 ст. 7.27 КоАП РФ).

Совершение административного правонарушения может сопровождаться причинением имущественного ущерба или морального вреда. Статья 4.7 КоАП РФ устанавливает правила возмещения такого ущерба и вреда.

Решить вопрос о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания закон предоставляет право только судье, рассматривающему дело об административном правонарушении, при условии отсутствия спора о возмещении такого ущерба. Возмещение причиненного административным правонарушением имущественного ущерба в этом случае осуществляется в порядке гражданского судопроизводства (гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда»). Требование о возмещении виновным имущественного ущерба может исходить от физического или юридического лица, которым причинен такой ущерб совершением административного правонарушения. Статья 25.2 КоАП РФ определяет статус потерпевшего как одного из участников производства по делам об административных правонарушениях. Закон не ограничивает сумму причиненного ущерба. Однако предоставляет судье право решить вопрос о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания только при условии отсутствия спора об ущербе. При наличии такого спора вопрос о возмещении причиненного административным правонарушением ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства. В таком же порядке разрешаются споры о возмещении имущественного ущерба по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых уполномоченным органом или должностным лицом. Последние должны разъяснить

потерпевшим, заявившим имущественные претензии к виновному в совершении административного правонарушения, их право обратиться в суд с иском о возмещении причиненного имущественного ущерба.

Кодекс, исходя из конституционных положений о защите достоинства личности, чести и доброго имени, предусмотрел норму о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением (ч. 3 ст. 4.7). Споры о возмещении морального вреда рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства. Статья 151 ГК РФ устанавливает право суда возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации причиненного гражданину морального вреда (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающие на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных законом. При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные обстоятельства: степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред. Компенсация морального вреда осуществляется независимо от подлежащего возмещению имущественного вреда (ст. 1099 ГК РФ).

Глава 8. Освобождение от административной ответственности и административного наказания

§ 1. Освобождение от административной ответственности по законодательству об административных правонарушениях

Под освобождением от административной ответственности следует понимать юридические факты или фактические обстоятельства, при наличии которых в силу норм административно-деликтного права снимается обязанность претерпевать меры государственного принудительного воздействия за совершенное административное правонарушение. Освобождение от юридической ответственности – отказ компетентных органов государства в предусмотренных законом случаях от осуждения (порицания) поведения и применения мер государственного принуждения.

Применение норм института освобождения от административной ответственности является исключением из общего правила о наступлении административной ответственности при совершении административного правонарушения. Так, по данным судебной статистики, по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях районными судами в 2016 г. освобождено от административной ответственности или от наказания – 3,4 % (28,1 тыс. лиц), из них: производство прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ) – 0,5 % (3,8 тыс. лиц); прекращено производство при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ) – 7,1 тыс., или 0,9 % от общего числа лиц, в отношении которых были окончены производством дела об административных правонарушениях;

освобождено лиц от административной ответственности за административное правонарушение в соответствии с примечаниями к статьям (п. 4 ч. 1.1 ст. 29.9 КоАП РФ) – 0,2 тыс., или 0,02 %¹. При этом данные судебной статистики практически остаются неизменными последние годы. Так, в 2014 г. 3,7 % лиц были освобождены от административной ответственности (28,5 тыс. лиц), из них: производство прекращено в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ) – 0,4 % (2,7 тыс. лиц); прекращено производство при малозначительности административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ) – 6,1 тыс., или 0,8 % от общего числа лиц, в отношении которых были окончены производством дела об административных правонарушениях².

К основаниям освобождения от административной ответственности относятся:

- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);
- признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (п. 5 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ);
- применение к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ);

¹ Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2016 г. // URL: www.cdep.ru.

² Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2014 г. // URL: www.cdep.ru.

- замена административной ответственности дисциплинарной ответственностью;
- по малозначительности проступка (ст. 2.9 КоАП РФ);
- иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства.

Издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания (п. 4 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Амнистия является специфическим основанием освобождения от ответственности и ее последствий. В акте об амнистии, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 5 июля 2001 г. № 11-П¹, реализуются гуманистические задачи, а сама амнистия является актом милости, исходя, прежде всего, из веры в добро и справедливость. В соответствии с ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации объявление амнистии отнесено к исключительному ведению Государственной Думы. Порядок объявления амнистии закреплен гл. 23 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации².

Амнистия объявляется Государственной Думой в отношении индивидуально не определенного круга лиц. Но, как правило, по акту амнистии выносятся постановления о прекращении уголовных дел. Так, согласно положению п. 12 Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 г. № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан».

² Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД (ред. от 19.05.2017) «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 7, ст. 801.

от 24 апреля 2015 г. № 6578-6 ГД «О порядке применения Постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» лица, подпадающие под действие постановления об амнистии, не освобождаются от административных наказаний, а также от обязанности возместить вред, причиненный в результате совершенных ими противоправных действий.

Признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (п. 5 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Отмена федерального закона, устанавливающего административную ответственность, устраняет противоправность данного деяния, совершение которого не является административным правонарушением и соответственно не влечет применения санкций.

Данное обстоятельство не исключает деликтность в случае, если отменяется административная ответственность за содеянное и устанавливается уголовная ответственность. Так, Федеральным законом от 28 июля 2012 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ст. 5.60 «Клевета» КоАП РФ была признана утратившей силу. Одновременно УК РФ был дополнен ст.ст. 128.1 «Клевета», 298.1 «Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава».

Истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

Устанавливая определенный срок давности, законодатель тем самым презюмирует, что за этот срок правонарушение потеряло общественную опасность и (или) сам правонарушитель не представляет общественной опасности. Ответственность не может преследовать человека всю его жизнь. В этом состоит социальный смысл института давности в публичном праве.

Давность совершения правонарушения как основание освобождения от ответственности установлена применительно к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности¹.

Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато либо подлежит прекращению и в случае истечения установленных сроков давности привлечения к административной ответственности. Срок давности привлечения к административной ответственности определен ст. 4.5 КоАП РФ и дифференцирован в зависимости от особенностей административных правонарушений и применения административных наказаний.

По общему правилу срок давности привлечения к административной ответственности не может превышать двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, – по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения.

За целый ряд административных правонарушений (за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле, патентного, антимонопольного законодательства Рос-

¹ Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М. : НОРМА, 2009.

сийской Федерации, законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, законодательства Российской Федерации в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о выборах и референдумах, за нарушение трудового законодательства, иммиграционных правил, правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, правил привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях, за административные правонарушения против порядка управления и другие) срок давности составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

По ряду административных правонарушений срок давности составляет два и три года. Срок давности может составлять шесть лет (за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях, законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и другие).

При длящемся административном правонарушении сроки давности начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения. За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, физическое лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения,

а при делящемся административном правонарушении – одного года со дня его обнаружения.

Освобождение от административной ответственности в связи с **применением к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ)**. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних¹ и защите их прав указанное лицо также может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних². С учетом не сформированных до конца устойчивых внутренних установок, а также под воздействием негативных внешних обстоятельств несовершеннолетние могут совершить административные правонарушения, полноценно не осознавая свою вину. Очевидно, применение административного наказания в таких ситуациях, без учета соответствующих обстоятельств, малоэффективно, а в иных случаях может оказать пагубное воздействие. В этой связи законодатель наделил правоохранительные органы правом освобождать от административной ответственности деликтоспособных несовершеннолетних, заменяя административные наказания мерами общественно-воспитательного воздействия. Разнообразные жизненные ситуации, способные обусловить административно-деликтное поведение несовершеннолетних, не конкретизируются законом, что дает право

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

² Федеральный закон Российской Федерации от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3177.

компетентным субъектам в каждом конкретном деле самостоятельно признавать их наличие или нет¹.

Освобождение от административной ответственности может также проявляться в **замене ее дисциплинарной ответственностью**. Так, в ст. 2.5 указано, что за административные правонарушения, по общему правилу, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Однако за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 5.1–5.26, 5.45–5.52, 5.56, 6.3, 7.29–7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл. 15 и 16, ст.ст. 17.3, 17.7–17.9, чч. 1 и 3 ст. 17.14, ст.ст. 17.15, 18.1–18.4, чч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст.ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, указанные выше лица несут административную ответственность на общих основаниях.

Законодатель сузил круг лиц, которые за административные правонарушения несут ответственность по дисциплинарным уста-

¹ Дерюга Н. Н., Дерюга А. Н. Правовой контур административной пенологии: проблемы современного состояния // Административное право и процесс. – 2018. – № 2. – С. 4–14.

вам, исключив из их числа работников железнодорожного, морского, речного транспорта и гражданской авиации. Кроме того, он ограничил меры наказания, которые не могут применяться к названной категории субъектов административной ответственности. Если прежнее законодательство устанавливало, что к ним не могут применяться административный арест, штраф, лишение права управления транспортными средствами, то теперь не может быть применен в качестве меры наказания только административный арест, а штраф не может применяться лишь к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву¹.

В научных кругах высказывается мнение о том, что в целях оптимизации ответственности сотрудников правоохранительных органов необходимо полностью исключить из ст. 2.5 КоАП РФ нормы, фактически позволяющие военнослужащим и сотрудникам ряда правоохранительных органов избегать административной ответственности за совершение большинства предусмотренных КоАП РФ правонарушений. Отмечается, что именно по этому пути пошел законодатель республики Беларусь, где, в частности, лица начальствующего и рядового состава ОВД несут административную ответственность на общих основаниях. Никаких исключений в этой части Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях не предусматривает². Следует отметить, что проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях данное основание освобождения от административной ответственности не предусматривает.

КоАП РФ (ст. 2.9) устанавливает основания, условия и последствия освобождения от административной ответственности лиц,

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрист, 2012. С. 135.

² Долгих И. П. О проблемах и перспективах института освобождения от административной ответственности в России // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 152.

совершивших административные правонарушения, при **малозначительности проступка**. При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решать дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В законодательстве не определены критерии, позволяющие определить проступок как малозначительный. КоАП РФ признает малозначительное деяние правонарушением, но предоставляет возможность освобождения от административной ответственности. Представляется, что признаками малозначительности административного правонарушения являются следующие:

- это противоправное (т. е. предусмотренное нормами КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации) виновное деяние;
- вред, причиняемый таким административным правонарушением, по размеру, характеру, объему обычно крайне мал;
- деяние не представляет большой опасности для охраняемых законом прав, интересов, благ;
- при его совершении обычно отсутствуют обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- такое административное правонарушение обычно имеет разовый, кратковременный характер¹.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 установлено, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоя-

¹ Гуев А. Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «Гарант», 2010.

тельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу чч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП РФ учитываются при назначении административного наказания.

При квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного судам надлежит учитывать, что ст. 2.9 КоАП РФ не содержит оговорок о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений, предусмотренным КоАП РФ.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий.

Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния. При этом применение судом положений о малозначительности должно быть мотивировано¹.

Поскольку ст. 2.9 устанавливает не обязанность, а возможность судьи, органа, должностного лица, уполномоченного

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2004. – № 8.

решать дело об административном правонарушении, освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности, то соответственно решение будет принято по усмотрению этого лица. Однако в данном случае усмотрение должно быть основано на учете всех обстоятельств совершения правонарушения, оценке его последствий, личности правонарушителя, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. Лишь оценив всю совокупность указанных обстоятельств, уполномоченный орган и должностные лица могут принять решение об освобождении от ответственности.

Например, в одном случае суд сделал вывод о законности и обоснованности привлечения предпринимателя к административной ответственности за неприменение контрольно-кассовой машины при пробивке билета, указав, что для привлечения к ответственности на основании ст. 14.5 КоАП РФ достаточно факта неприменения контрольно-кассовой машины, поскольку данное правонарушение посягает на установленный нормативными правовыми актами порядок общественных отношений в сфере торговли и финансов¹. В другом случае общество освобождено от ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения за неприменение контрольно-кассовой машины при осуществлении денежных расчетов за оказание услуги по ксерокопированию. Суд указал, что оказание услуги по ксерокопированию не является основным видом деятельности общества, оказание данной услуги носит второстепенный характер, магазин переведен на уплату единого налога на вмененный доход и допущенное нарушение не могло повлиять на размер

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 сентября 2005 г. по делу № 26-2019/2005-24.

подлежащих уплате в бюджет государства сумм налога¹. В третьем случае общество освобождено от ответственности за аналогичное правонарушение на основании ст. 2.9 КоАП РФ с учетом следующих обстоятельств: неопытность продавца ввиду непродолжительного времени работы в таком качестве, привлечение к административной ответственности за данное правонарушение директора общества и продавца, совершение правонарушения впервые, а также осуществление благотворительной деятельности в отношении общественных организаций и органов управления². Вместе с тем, следует отметить, что суды крайне редко устанавливают наличие оснований, для признания совершенного правонарушения малозначительным³.

Правовым последствием применения положений ст. 2.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является вынесение постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении и объявление устного замечания. Устное замечание не влечет для нарушителя юридических последствий, но свидетельствует о неотвратимости государственного реагирования на противоправное поведение. Эта мера воспитательного воздействия направлена на то, чтобы лицо, совершившее правонарушение, осознавало противоправность своего поведения и в дальнейшем не допускало подобного⁴.

¹ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 сентября 2005 г. по делу № 44-2143/2005-15.

² Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 26 сентября 2005 г. по делу № 66-11924/2004.

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25 октября 2016 г. № 305-АД16-13590 по делу № А40-229238/2015, Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2016 г. № 309-АД16-9684 по делу № А76-21368/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. М. : Юрист, 2012. С. 140–141.

Иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности (п. 9 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ).

К иным основаниям освобождения от административной ответственности законодатель отнес обстоятельства, связанные с невысокой степенью общественной опасности совершенного правонарушения, невысокой степенью общественной опасности личности правонарушителя, а также социально одобряемым поведением лица после совершения им правонарушения. Указанные основания освобождения от административной ответственности предусмотрены примечаниями ряда статей Особенной части КоАП РФ (ст.ст. 6.8, 6.9, 6.16.1, 12.21.3, 14.1, 14.5, 14.32, 15.11, 16.2, 19.7.1, 19.15.1, 19.28 и др.).

Возможность освобождения от административной ответственности при совершении *социально одобряемого поведения* лица после совершения им административного правонарушения предусмотрена примечанием к ряду статей Особенной части КоАП РФ. Согласно примечанию к ст. 6.8 КоАП РФ лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение. Аналогичное положение содержится в примечании к ст. 6.16¹ КоАП РФ.

Лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается

от административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 6.9 КоАП РФ.

Освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ, лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, которое с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию. Действие данного положения распространяется на административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ.

Лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное ст. 12.21.3 «Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн», при въезде на территорию Российской Федерации освобождается от административной ответственности, если на момент рассмотрения дела об указанном административном правонарушении протяженность фактически пройденного транспортным средством без внесения платы расстояния составила не более пятидесяти километров после пересечения Государственной границы Российской Федерации и если плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения таким транспортным средством, внесена в установленном порядке.

Юридическое лицо освобождается от административной ответственности за административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица», если оно способствовало выявлению данного правонарушения, проведению административ-

ного расследования и (или) выявлению, раскрытию и расследованию преступления, связанного с данным правонарушением, либо в отношении этого юридического лица имело место вымогательство¹.

Освобождение от административной ответственности при совершении административных правонарушений, *не представляющих общественной опасности*, предусмотрено в ряде примечаний к статьям Особенной части КоАП РФ. Так, граждане Российской Федерации освобождаются от административной ответственности за проживание по месту пребывания или по месту жительства без регистрации по ст. 19.15.1 КоАП РФ в случае проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации.

§ 2. Освобождение от административного наказания

Освобождение от юридической ответственности и освобождение от наказания имеют принципиальную общность, которая заключается в том, что в обоих случаях государство отказывается подвергать виновного мерам принуждения, которые предусмотрены законом. Вместе с тем эти правовые явления существенно отличаются друг от друга.

Во-первых, по основаниям применения. Освобождение от ответственности допускается, по общему правилу, лишь в тех случаях, когда правонарушение не представляет большой общественной опасности, тогда как освобождение от наказания с этим признаком жестко не связано.

¹ Положение введено Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 298-ФЗ.

Во-вторых, от административной ответственности лицо может быть освобождено на любой стадии производства по делам об административных правонарушениях, от наказания лицо может быть освобождено только после вынесения постановления о наложении административного наказания.

Действующее законодательство предусматривает освобождение от административного наказания, с прекращением исполнения постановления в случае:

- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;
- смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, привлеченного к административной ответственности, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве);
- внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи об исключении юридического лица, привлеченного к административной ответственности, из единого государственного реестра юридических лиц;
- истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных ст. 31.9 КоАП РФ;

- отмены постановления;
- вынесения в случаях, предусмотренных КоАП РФ, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

Остановимся на ряде оснований подробнее.

Истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.9 КоАП РФ). Постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Течение срока давности прерывается в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления о назначении административного наказания. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии с постановлением о назначении административного наказания может быть обращено административное взыскание.

Согласно ч. 3 ст. 32.7 КоАП РФ течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, лишенному специального права, административного наказания в виде лишения того же специального права начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее.

Следовательно, установленный ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ срок исполнения административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами, назначенного лицу, уже лишенному такого права, исчисляется исходя из ч. 3 ст. 32.7 КоАП РФ не со времени вступления в законную силу постановления о применении дан-

ного вида наказания, а со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее¹.

Необходимо учитывать, что исполнение постановления по делу об административном правонарушении подлежит прекращению на основании п. 4 ст. 31.7 КоАП РФ по истечении срока давности исполнения постановления, установленного ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ, независимо от того, что исполнение не производилось либо произведено не полностью².

Часть 3 ст. 32.7 КоАП РФ представляет собой исключение из общего правила исчисления срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленного ч. 1 ст. 31.9 указанного Кодекса. Как неоднократно указал Конституционный Суд Российской Федерации, названное исключение обеспечивает реальное исполнение наказания в виде лишения специального права в случае назначения его лицу, ранее лишенному того же специального права. В противном случае привлечение к административной ответственности носило бы формальный характер и не обеспечивало бы решения задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ). Данное регулирование корреспондирует положению ч. 1 ст. 4.4 указанного Кодекса, согласно которой при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2006. – 8 дек.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2005. – 19 апр.

назначается за каждое совершенное административное правонарушение¹.

Вынесение постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания. Указанное основание освобождения применяется в отношении таких административных наказаний, как административное приостановление деятельности юридического лица и обязательные работы.

Согласно ч. 3 ст. 32.12 административное приостановление деятельности досрочно прекращается судьей, органом, должностным лицом, назначившими административное наказание в виде административного приостановления деятельности, по ходатайству заинтересованного лица, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, устранены. После исследования представленных документов судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, выносят постановление о прекращении исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности или об отказе в удовлетворении ходатайства.

Согласно ст. 32.13 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, вправе обратиться в суд с ходатайством об освобождении от дальнейшего от-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 144-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ионина Валерия Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 12 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1276-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Катышева Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 32.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

бывания обязательных работ в случае признания его инвалидом I или II группы, наступления беременности либо тяжелой болезни, препятствующей отбыванию обязательных работ. Об удовлетворении данного ходатайства судья выносит постановление о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в виде обязательных работ.

§ 3. Перспективы развития институтов освобождения от административной ответственности и административного наказания

Как ранее отмечалось, нормы институтов освобождения от административной ответственности и административного наказания в действующем КоАП РФ не нашли своего закрепления в отдельной главе, а разбросаны по различным частям акта. В этой связи высказывается предложение о дополнении КоАП РФ самостоятельной главой «Освобождение от административной ответственности», которая, помимо существующих ныне норм, могла бы быть в значительной степени расширена¹.

Надежды о совершенствовании административно-деликтного законодательства в настоящее время связываются с третьей кодификацией норм об административной ответственности².

Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³ учел существующие в действующем административно-деликтном законодательстве несовершенства. Нормы институтов освобождения от административной ответ-

¹ Долгих И. П. О проблемах и перспективах института освобождения от административной ответственности в России // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2014. – № 4 (27). – С. 150.

² Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 5. – С. 175–182.

³ Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

ственности и наказания сосредоточены в отдельной гл. 6 «Освобождение от административной ответственности и от административного наказания, замена административного наказания, отсрочка, рассрочка и приостановление исполнения административного наказания». В ст. 6.1 проекта предусмотрены основания освобождения от административной ответственности, в числе которых как закрепленные в действующем законодательстве основания, так и впервые установленные.

Проект кодекса предусматривает, что лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности в случаях:

1) признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случаев установления уголовной ответственности за содеянное;

2) признания утратившими силу закона, иного нормативного правового акта или их положений, устанавливающих обязанность, запрет или ограничение либо условия исполнения обязанности, соблюдения запрета или ограничения таким образом, что противоправность содеянного исключается;

3) истечения сроков давности привлечения к административной ответственности;

4) деятельного раскаяния лица, совершившего административное правонарушение;

5) исполнения лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 30.29 или 30.30 Кодекса, соглашения, заключенного с Банком России;

6) примирения лица, совершившего административное правонарушение, с потерпевшим;

7) малозначительности административного правонарушения;

8) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

9) установления факта злоупотребления потерпевшим своими правами;

10) наличия обстоятельств, предусмотренных Разделом II настоящего Кодекса.

В проекте КоАП РФ перечень оснований, освобождающих от административной ответственности, существенно расширен. В частности, появились такие основания, как деятельное раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; примирение лица, совершившего административное правонарушение, с потерпевшим; установление факта злоупотребления потерпевшим своими правами.

Согласно ст. 6.3 «Освобождение от административной ответственности в связи с деятельным раскаянием» проекта лицо, впервые совершившее административное правонарушение, не являющееся грубым, может быть освобождено от административной ответственности, если указанное лицо способствовало установлению обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении, исполнило обязанность, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой предусмотрена административная ответственность, а также возместило ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате административного правонарушения.

В проекте КоАП РФ в качестве основания освобождения от административной ответственности предусмотрено примирение с потерпевшим. Предусматривается, что лицо, впервые совершившее административное правонарушение, не являющееся грубым, может быть освобождено от административного наказания, если оно примирилось с потерпевшим и загладило причиненный потерпевшему вред.

Впервые проектом КоАП РФ закрепляется возможность освобождения от административной ответственности в связи со злоупотреблением потерпевшим своими правами (ст. 6.7 КоАП РФ). Лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности в случае установления судом, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, факта злоупотребления потерпевшим своими правами.

В проекте КоАП РФ¹ впервые четко определены основания освобождения от административного наказания, так, согласно ст. 6.8 проекта лицо, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания, может быть освобождено от административного наказания в случаях:

- 1) вынесения судом постановления об освобождении от административного наказания в виде административного штрафа при условии исполнения в установленный срок возложенной на лицо обязанности, за неисполнение которой лицо привлекается к административной ответственности;
- 2) наступления предусмотренных Кодексом обстоятельств, препятствующих исполнению административного наказания;
- 3) истечения срока давности исполнения постановления по делу об административном правонарушении;
- 4) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) признания утратившими силу закона, иного нормативного правового акта или их положений, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случаев установления уголовной ответственности за содеянное.

¹ Проект № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 18.12.2015) // СПС «КонсультантПлюс».

Библиографический список

Основной

Агапов А. Б. Административное право : учебник / А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2016.

Административное право России : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. – М. : Проспект, 2015.

Административно-процессуальное право России : учебник / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. – М. : Юрайт, 2016.

Административная ответственность : учебное пособие / А. И. Стахов и др.; под ред. А. И. Стахова, Н. В. Румянцева. – 9-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТА-ДАНА ; Закон и право, 2015.

Общее административное право : учебник: в 2-х ч. Ч. 2 / под ред. Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж, 2017.

Дополнительный

Кисин В. Р. Состояние границы между административной и уголовной ответственностью // Административное право и процесс. – 2016. – № 7, 6.

Попугаев Ю. И. Об оптимизации административно-деликтного законодательства // Материалы VIII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной памяти проф. В. Д. Сорокина (3–6 октября 2013 г.). – Краснодар, 2014.

Попугаев Ю. И. О необходимости дифференциации размеров административных и аналогичных уголовных наказаний с учетом степени общественной опасности деяний // Административное право и процесс. – 2014. – № 2.

Шергин А. П. Административно-деликтное право и законодательство : сборник научных трудов. – М. : ВНИИ МВД России, 2015.

Шергин А. П. Административная деликтолизация // Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича : в 3 ч. Ч. 2. – СПб. : Санкт-Петербургский ун-т, 2017.

Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 5.

- Бондарь Елена Олеговна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Бочаров Сергей Николаевич,**
кандидат юридических наук, профессор
- Брунер Роман Александрович,**
кандидат юридических наук
- Василенко Глеб Николаевич,**
кандидат юридических наук, доцент
- Кивич Юрий Васильевич,**
кандидат юридических наук, доцент
- Кисин Валерий Романович,**
кандидат юридических наук, доцент
- Комовкина Любовь Сергеевна,**
кандидат юридических наук
- Ковшевацкий Владислав Игоревич,**
кандидат юридических наук
- Курбатова Ольга Владимировна,**
кандидат экономических наук, доцент
- Малахова Наталья Владимировна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Обыденова Татьяна Викторовна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Попович Оксана Михайловна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Попугаев Юрий Ильич,**
кандидат юридических наук, доцент
- Сакулина Любовь Львовна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Хадисов Газиявдибир Хадисович,**
кандидат юридических наук, доцент
- Шайхутдинова Танзиля Фаридовна,**
кандидат юридических наук
- Шергин Анатолий Павлович,**
доктор юридических наук, профессор
- Шурухнова Диана Николаевна,**
кандидат юридических наук, доцент
- Эриашвили Нодари Дарчоевич,**
доктор экономических наук, кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук, профессор

Учебник

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ
ПРАВО.
Том I**



Редактор *Чеботарева С. О.*

Корректор *Васильевых Е. М.*

Компьютерная верстка *Гридчина Т. А.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя

117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать:	Формат 60×84 1/16	Тираж 301 экз.
23.12.2019	Цена договорная	Объем 9,4 уч.-изд. л.
Заказ № 1739		13,84 усл. печ. л.
