

К вопросу о понятии и признаках административной ответственности

Кожевников Олег Александрович,
профессор кафедры конституционного права
Уральского государственного юридического
университета, профессор кафедры публичного права
Уральского государственного экономического
университета, доктор юридических наук, доцент
e-mail: Jktu1976@yandex.ru

Данная статья посвящена рассмотрению понятия и основных признаков административной ответственности. На основе обобщения положений законодательства об административных правонарушениях выведен авторский вариант понятия административной ответственности и обоснована необходимость нормативного закрепления понятия административной ответственности в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Ключевые слова: юридическая ответственность; административная ответственность; административное правонарушение; административное наказание; законодательство об административных правонарушениях; материальные и процессуальные нормы.

On the question of the concept and characteristics of administrative liability

Kozhevnikov Oleg Aleksandrovich,
Professor of the Department of Constitutional Law
of the Ural State Law University, Professor of the
Department of Public Law of the Ural State Economic
University, Doctor of Law, Associate professor

The article is devoted to consideration of the concept and the main features of administrative responsibility. On the basis of summarizing the provisions of the legislation on administrative offences removed the author's version of the concept of administrative responsibility and the necessity of regulatory integration of the concept of administrative responsibility in the Code of administrative offences.

Key words: legal responsibility; administrative responsibility; administrative offence; administrative punishment; law on administrative offences; substantive and procedural norms.

Действующие в России различные юридически обязательные правила – нормы права – в конечном итоге имеют своей целью обеспечение законности, правопорядка в определенных сферах деятельности, затрагивающих интересы всех или большинства граждан, а также организаций (объединений) независимо от их организационной подчиненности и формы собственности. В качестве примера можно привести нормы административного права, определяющие правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения и пользования различными видами транспорта, правила охраны труда и техники безопасности, правила торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли, правила воинского учета, пограничного режима, налоговые, таможенные правила, правила, действующие в сфере охраны здоровья населения, окружающей сре-

ды, природопользования, охраны памятников истории и культуры и т. д.

Соблюдение вышеуказанных норм (правил), безусловно, соответствует интересам граждан, общества и государства, а их нарушение приводит к вредным и общественно опасным последствиям. Одна из существенных особенностей обязательных правил в сфере государственного управления состоит в том, что они защищаются административными нормами, а их нарушение квалифицируется в качестве административного правонарушения, влекущего наступление административной ответственности.

Вместе с тем если основные признаки и юридическая характеристика административного правонарушения находят свое прямое отражение в ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях¹, то сформулированного официального (легального) определения административной ответственности в законодательстве об административных правонарушениях до настоящего времени не представлено. Это способствует тому, что указанный вид ответственности разными авторами определяется по-своему, при этом признаки (характеристики) административной ответственности у всех имеющих определений в целом схожи. Постараемся раскрыть основные из них.

1. Административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности. В современной теории права принято выделять два подхода к понятию юридической ответственности. Первый подход заключается в том, что юридическая ответственность – это некая обязанность правонарушителя претерпевать установленные нормами права меры принуждения и воздействия. Второй подход, исходящий из провозглашения верховенства прав и свобод человека, рассматривает юридическую ответственность как границы (меру) государственного принуждения по отношению к правонарушителю. В обоих случаях совершенно очевидно, что за свои деяния правонарушитель отвечает перед законом и этим юридическая ответственность отличается от моральной, где основным мериллом оценки поведения являются стыд и совесть человека, а также его представление о добре и зле.

2. Административная ответственность определяется и основана на нормах административного права, находящихся в КоАП РФ и законах субъектов РФ об административных правонарушениях. Указанный вывод исходит из положений ст. 1.1 КоАП РФ, устанавливающей, что законодательство об административных правонарушениях состоит из данного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Указанный признак очень важен, поскольку на практике достаточно часто путают административную ответственность с похожими видами ответственности такими, например, как отзыв лицензии у юридического лица. Нормы, определяющие институт административной ответственности, по своей характеристике могут быть как материальными, так и процессуальными, при этой классификации вне зависимости от их принадлежности к тому или иному виду, соблюдение указанных норм является обязательным признаком законности при привлечении лиц к административной ответственности.

3. Административная ответственность наступает исключительно за совершение физическим, юридическим или должностным лицом административного правонарушения. Административная ответственность и административное правонарушение – два взаимосвязанных элемента, при этом необходимо отметить, что первичным из них является административное

правонарушение. В связи с чем говорить о применении административной ответственности можно лишь в том случае, когда доказано наличие совершенного определенным субъектом административного правонарушения и при этом отсутствуют обстоятельства, которые в соответствии с положениями КоАП РФ освобождают лицо, совершившее административное правонарушение, от административного наказания. Иное бы свидетельствовало о нарушении принципов законности, презумпции невиновности, объективности и полноты при применении административной ответственности, которые являются основополагающими в производстве по делам об административных правонарушениях.

4. Применение строго уполномоченным кругом лиц. Необходимо отметить, что обозначенный круг лиц в законодательстве об административных правонарушениях разделяется на две группы. Так, ст. 28.3 и 28.4 КоАП РФ устанавливают исчерпывающий перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы (прокуроры – постановления) об административном правонарушении. Составление протокола об административном правонарушении неуполномоченным лицом является существенным нарушением процессуальных требований, установленных КоАП РФ. Такой протокол не может являться доказательством совершения административного правонарушения и служить основанием для привлечения лица, в отношении которого он составлен, к административной ответственности.

Вторая группа уполномоченных лиц представлена в гл. 23 КоАП РФ, содержащей перечень лиц, которым предоставлено право рассматривать дела об административных правонарушениях и, соответственно, при их доказанности привлекать виновных лиц к административной ответственности. Судебная практика однозначно исходит из того, что рассмотрение дела об административном правонарушении и привлечение лица к административной ответственности неуполномоченным лицом влечет безусловную отмену постановления о назначении административного наказания.

Особое внимание на указанные перечни лиц следует обращать и в тех случаях, когда один и тот же состав административного правонарушения вправе фиксировать и рассматривать не одно строго установленное должностное лицо или комиссия, а группа должностных лиц, в том числе и судьи. В таких случаях очень важно знать границы компетенции каждого из обозначенных в законодательстве об административных правонарушениях лиц, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

5. Административная ответственность наступает в виде одного или нескольких административных наказаний. Перечень видов административных наказаний, закрепленный в ст. 3.2 КоАП РФ, является исчерпывающим. Перечисленные виды административных наказаний подразделяются на основные и дополнительные. За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из перечня наказаний, указанных в санкции применяемой статьи

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) (далее – КоАП РФ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности. Если санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение основного и дополнительного административных наказаний, но при этом одно из них не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, назначается только то из административных наказаний, которое может быть назначено указанному лицу. В целях соблюдения законности при привлечении лиц к административной ответственности следует обращать внимание на возможность назначения административных наказаний ниже низшего предела в определенных случаях, а также невозможности применения отдельных видов наказаний к определенным группам субъектов (военнослужащим, сотрудникам правоохранительных органов, инвалидам, беременным женщинам и др.).

6. Привлечение к административной ответственности возможно только с соблюдением установленных процедур. В соответствии со ст. 1.6 КоАП РФ никто не может быть привлечен к административной ответственности и подвергнут административному наказанию иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. В связи с этим при рассмотрении дел об административных правонарушениях, а также жалоб на постановления о назначении административных наказаний всегда следует обращать внимание на то, соблюден ли установленный законодательством об административных правонарушениях порядок привлечения к ответственности. В этой связи, несмотря на сложившуюся практику, в том числе и Верховного Суда РФ, представляются дискуссионными с точки зрения соблюдения положений ст. 1.6 КоАП РФ нормы п. 4 ч. 1 ст. 30.7 названного правового акта в части права лица, рассматривающего жалобу на постановление по делу об административном правонарушении, вынести решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело только в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Указанное положение законодательства дает необоснованный приоритет нормам процессуального характера над нормами материального характера и, на наш взгляд, может и способствует в отдельных случаях проявлению коррупционной составляющей при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Вышеуказанные признаки являются базовыми для определения понятия административной ответственности в условиях отсутствия нормативного закрепления упомянутой дискреции. Совокупность указанных признаков позволяет вывести следующее определение административной ответственности: «Административная ответственность – это вид юридической ответственности, предусмотренный нормами административного права, наступающий за совершение виновным лицом административного правонарушения, применяется уполномоченными органами и должност-

ными лицами в виде административных наказаний с обязательным соблюдением нормативно установленных процедур».

Не претендуя на «истину в последней инстанции», тем не менее полагаем, что понятие административной ответственности по аналогии с административным правонарушением должно найти свое конкретное нормативное выражение в норме КоАП РФ, однако для этого должна быть соответствующая воля и желание федерального законодателя.

Библиографический список

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru>.

Bibliograficheskij spisok

Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ (red. ot 31 dekabrya 2017 g.) [EHlektronnyj resurs] // SPS «Konsul'tantPlyus». – URL: <http://www.consultant.ru>.