

УДК 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-97-104

Г.М. Мусаева, А.М. Загидиев

Административное наказание: понятие и его цели

Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала, ул. М. Гаджиева, 43а; admpr@list.ru

В статье раскрываются понятие, цели и признаки административного наказания в контексте современной доктрины административного права. Цели назначения административного наказания рассмотрены в теоретическом и практическом аспекте. Актуальность темы статьи заключается в том, что в настоящее время в России совершается множество административных правонарушений, а административное наказание служит мерой предупреждения совершения новых правонарушений как правонарушителем, так и другими лицами. В статье проводится анализ действующего Кодекса РФ об административных правонарушениях. Показаны существенные недостатки действующего административного законодательства. Вносятся предложения о необходимости проведения реформы административного законодательства. Анализируются позиции ученых-юристов о новом законопроекте Кодекса об административных правонарушениях. Также исследуется система мер административного принуждения. Обращено внимание на карательную сущность административного наказания. Говорится, что административное наказание отличается от других мер принуждения тем, что оно является карательной санкцией за совершенное административное правонарушение. Проведенный в статье анализ целей назначения административных наказаний дополняет теорию административного права. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию административного законодательства.

Ключевые слова: *административное наказание, цели административного наказания, административная ответственность, административное принуждение, реформа законодательства.*

Административное наказание – это мера ответственности, установленная государством в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Ю.А. Тихомиров считает, что административное наказание – это реакция государства на совершенное административное правонарушение. Это разновидность мер административного принуждения, которая выражает отрицательную оценку государства, поведения лица, совершившего административное правонарушение [1, с. 590].

Административное принуждение может применяться как в связи с совершением административного правонарушения (или объективно-противоправного деяния, содержащего в себе признаки состава правонарушения), так и в связи с государственной необходимостью либо в общественно полезных и объективно необходимых контрольно-профилактических целях, соответственно не имея в основе виновного поведения лица [2, с. 63]. Административное наказание от других мер принуждения отличается тем, что является карательной санкцией за совершенное административное правонарушение. Как подчеркивает профессор Д.А. Липинский, «употребление термина «наказание» показывает карательную сущность административного наказания, что позволяет распространить на них конституционные положения о запрете жестокого и унижающе-

го человеческого достоинство обращения» [3, с. 31]. То есть административное наказание не может иметь целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП).

Понятия «человеческое достоинство», «честь», «доброе имя» складываются на основе этических норм. Достоинство определяется не только как самооценка физического лица, но и как совокупность объективных качеств человека, характеризующих его репутацию в обществе: уровень знаний, нравственные установки, оценка его профессиональных, деловых качеств. Юридическое лицо и гражданин вправе требовать опровержения порочащих его деловую репутацию сведений. Гражданин имеет право на помещение в средствах массовой информации ответа и установление в судебном порядке факта несоответствия распространенных в СМИ порочащих его сведений, а также право на возмещение морального и имущественного вреда, причиненного в связи с распространением порочащих его деловую репутацию сведений.

Административное наказание применяется в соответствии с процессуальными нормами административного права и преследует специфические цели, такие, как регулирование общественных отношений; кара административного правонарушителя; общая превенция административных правонарушений; восстановление общественных отношений; воспитание административного правонарушителя [4, с. 189].

Как представляется, одной из основных целей административного наказания является, прежде всего, восстановление социальной справедливости, установление общественного порядка и общественной безопасности, а также порядка осуществления государственной власти. Надо также сказать, что применение мер административного наказания несет в себе порицание виновного за совершение административного правонарушения лица [5, с. 63].

По мнению А.Б. Агапова, «отечественное законодательство об административных правонарушениях на протяжении последних пятнадцати лет развивается исключительно в контексте установления новых обременений прав потенциального правонарушителя. Совершенствуется только карательная сущность административной ответственности, превентивным мерам, столь значимым в современных условиях распространенности проступков, не уделяется никакого внимания. Однако законодательство об административных правонарушениях может быть действенным только в условиях гармоничного единения его превентивной и карательной составляющих» [6, с. 53]. Он считает, что «методами одной только карательной политики административные правонарушения невозможно предотвратить. Государство не выполняет своих социальных функций, не уделяет должного внимания мерам общественной превенции, содействуя, тем самым, увеличению административных правонарушений. Следуя его логике, единственной мерой противодействия потенциальному правонарушителю могут быть только устрашающие масштабы ограничения его прав» [6, с. 54].

Как отмечает М.С. Студеникина, в проекте нового КоАП РФ (Кодекс РФ об административных правонарушениях) в меньшей степени прослеживается «карательная» составляющая данного документа [7, с. 36].

Со дня принятия КоАП РФ в его текст были внесены сотни изменений и дополнений, устанавливающих новые обременения имущественных прав физических и юридических лиц, совершивших административное правонарушение. При внесении изменений в КоАП РФ, по нашему мнению, не учитывался основной принцип административной ответственности, а именно соразмерность совершенного административного пра-

вонарушения его общественной опасности, причиненного ущерба материального и морального. Назначение таких высоких штрафных санкций в условиях низкого уровня жизни не соответствует платежеспособности и материальным возможностям лица, совершившего административное правонарушение. Административные наказания должны назначаться с учетом социально-экономических предпосылок, материального положения правонарушителя и минимального размера оплаты труда. Административные наказания должны быть сопоставимы со средним уровнем жизни населения, а такие масштабы имущественных ограничений за административное правонарушение приводят к единообразию понимания административного правонарушения и преступления.

Основным субъективным фактором предотвращения повторного совершения правонарушения лицом является осознание им неотвратимости применения карательных санкций, предусмотренных законом. Превентивная цель применения административных санкций заключена в предотвращении совершения не только административного проступка, но и других правонарушений – дисциплинарных проступков, преступлений и т. п., в том числе и их рецидивов [8, с. 43].

Конституция РФ запрещает назначать административные и другие наказания в противоправных целях: согласно ч. 2 ст. 21 никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

Административное наказание назначается только тогда, когда в полной мере установлена вина. Однако некоторые авторы обращают внимание на то, что при совершении юридическим лицом административного правонарушения невозможно точно установить вину юридического лица. В.Е. Севрюгин пишет: «Известно, что вина является одним из важнейших признаков административного правонарушения. Только виновное – умышленное или неосторожное – нарушение субъектом административной ответственности, установленных правил влечет административную ответственность. Отказ от легального определения вины и ее форм непосредственно в Кодексе позволяет привлекать к административной ответственности физических и юридических лиц при отсутствии их виновности» [10, с. 32]. «Общеизвестно, что административное правонарушение является единственным основанием административной ответственности, не может быть совершено юридическим лицом, поскольку оно по своей природе не способно к сознательным волевым проявлениям. Поэтому категория вины, выработанная наукой административного права для применения к физическим лицам (как психологическое отношение лица к совершенному противоправному деянию и его последствиям), не может быть механически перенесена на юридических лиц и в том числе применена к юридическим лицам как субъектам административной ответственности. В противном случае это позволяет заключить, что административная ответственность юридического лица наступает при отсутствии его виновности, поскольку в данной форме практически невозможна» [10, с. 30].

«Вина – необходимое условие всякой ответственности. Не может быть ни административной, ни дисциплинарной, ни уголовной ответственности без наличия вины, т. е. виновного совершения противоправного действия или бездействия. Только виновное нарушение субъектом установленных правил влечет административную ответственность. Данное положение отвергает возможность объективного вменения, т. е. привлечения к ответственности без учета наличия вины» [11, с. 21].

Как показывает анализ административного законодательства, КоАП РФ не дает законодательно закрепленного определения формы вины юридического лица. Но ученые-юристы по-разному относятся к пониманию вины юридического лица. Ю.М. Коз-

лов, Л.Л. Попов считают, что в административном праве может существовать комплексное понимание вины юридического лица, включающее объективный и субъективный подходы [12, с. 344]. Объективная вина – это вина юридического лица с точки зрения государственного органа, налагающего административное наказание в зависимости от характера конкретных действий или бездействия юридического лица, нарушающего установленные правила, а субъективная вина – это отношение организации в лице ее коллектива, должностных лиц, администрации к совершенному административному правонарушению.

По мнению А.Б. Агапова, в обстоятельной аргументации нуждается проблема квалификации корпоративной вины. Ныне действующий КоАП предусматривает ее квалификацию на основе двух общеобязательных критериев: объективного критерия, в соответствии с которым предметом публичного доказывания является нарушение норм и правил, и субъективного критерия, предусматривающего подтверждение признаков гипотетического состояния юридического лица, а именно установление тех признаков, при наличии которых нарушение не может быть вменено в ответственность [6, с. 54]. Отсюда вытекает, что юридическое лицо, подозреваемое в совершении административного правонарушения, должно доказать невозможность своей правомерной деятельности и подтвердить невозможность соблюдения правил и норм документально.

Современное законодательство и правоприменительная практика назначения административных наказаний юридическим лицам показывают, что сложившаяся негативная правоприменительная практика привлечения к ответственности юридических лиц не способна обеспечить надежную защиту прав и законных интересов юридических лиц, граждан, индивидуальных предпринимателей [13, с. 182].

Рассмотрев проблемы в применении административных наказаний и принимая во внимание сложившуюся ситуацию, возникает необходимость коренной реформы законодательства об административной ответственности, которая давно осознана законодателями и правоприменителями. В течение 2016–2017 гг. усилиями ученых-юристов было внесено три проекта Кодекса РФ об административных правонарушениях, в которых учтены и проанализированы все поправки, внесенные в КоАП РФ за период с 2003 по 2015 годы. Однако можно сделать вывод о том, что и в новом законопроекте отсутствуют классическое определение понятие вины и ее признаки. По мнению ученых-юристов М.С. Студеникиной, А.Б. Агапова, В.Г. Севрюгина, ряд положений законопроекта вызывает серьезные возражения. Так, разработчики законопроекта в законодательство об административной ответственности включили, помимо самого кодекса и издаваемых на его основе законов субъектов об административной ответственности, иные нормативно-правовые акты. По мнению М.С. Студеникиной, «с точки зрения теории права в состав законодательства не могут входить подзаконные акты. И формулировка статьи может быть истолкована таким образом, когда установление административной ответственности перестает быть прерогативой только закона, поскольку право на установление административной ответственности получают и органы исполнительной власти» [7, с. 36].

По мнению В.Г. Севрюгина, автора одного из законопроектов Кодекса об административных правонарушениях, в предложенных проектах КоАП РФ административно-правовая концепция юридического лица отсутствует, административно-правовой наукой такая концепция не разработана. Попытки разработчиков законопроекта и некоторых ученых вмонтировать частноправовую материю в институт публичного административного права и рассматривать в таком виде юридических лиц в качестве субъектов

административной ответственности являются псевдонаучными, конъюнктурными и не имеют научной перспективы» [10, с. 32].

В настоящее время наиболее часто назначаемым административным наказанием является административный штраф, однако он не всегда препятствует совершению в дальнейшем однородных административных правонарушений [14, с. 36]. Поддерживая позицию Н.Г. Салищевой в вопросе пересмотра системы штрафных санкций в Особенной части КоАП РФ, их соразмерности с учетом общественной вредности конкретных административных правонарушений [15, с. 40], хотелось бы отметить, что на сегодняшний момент требуется кардинальная переоценка нормативных положений, регулирующих порядок назначения административного штрафа [14, с. 36].

Н.Г. Салищева указывает, что административные наказания юридическим лицам в виде штрафа целесообразно назначать с учетом размера их бизнеса, а также она обращает внимание на то, что необходимо выделить в качестве субъектов административной ответственности индивидуальных предпринимателей, прекратив правоприменительную практику назначения к ним административного штрафа, приравнивания их к юридическим лицам. По ее мнению, стоит рассмотреть вопрос расчета административного штрафа исходя из финансовых показателей деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Такой способ позволит обоснованно устанавливать размер административного штрафа и дифференцировать тяжесть последствий, которые понесет лицо в результате совершения административного правонарушения и привлечения его к административной ответственности [14, с. 36].

И, как отмечает Б.В. Россинский, «именно сейчас, в условиях экономической нестабильности, необходимости развития предпринимательской деятельности, зачастую целесообразно ослабить «штрафное давление» государства на юридические лица. Это хотя и сократит соответствующие поступления в государственный бюджет, но позволит многим юридическим лицам «устоять» в кризисной ситуации, продолжив свою деятельность [16, с. 39].

«Административное наказание должно быть справедливым и соразмерным, т. е. соответствовать характеру совершенного административного правонарушения, обстоятельствам его совершения, личности виновного. Задача законодателя состоит в том, чтобы, установив конкретные санкции за совершение административных правонарушений, предоставить возможность субъекту административной юрисдикции индивидуализировать назначение административного наказания в каждом конкретном случае, т. е. применить именно ту меру государственного принуждения, которая с наибольшим эффектом способствовала решению задач, перечисленных в ст. 1.2 Кодекса об административных правонарушениях [17, с. 50].

По поводу соразмерности административных штрафов следует учитывать позиции Конституционного Суда РФ в постановлениях от 17 января 2013 года № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П от 26 февраля 2014 г. № 4-П. В постановлении Конституционного Суда подчеркнуто, что общепризнанными принципами привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно и предусмотрено непосредственно в законе. Конституционный Суд еще раз напомнил законодателю, что меры административной ответственности и правила их применения должны соответствовать характеру правонарушения, его опасности для защищаемых законом ценностей, а также личности правонарушителя и степени его вины, обеспечивать учет причин и условий его совершения, гарантируя тем самым адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к административной

ответственности, тому вреду, который причинен в результате административного правонарушения» [18, с. 20].

Литература

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. – М., 2004.
2. Николаевский Д.О. Понятие, цели и признаки административного принуждения // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2014. – № 12 (55). – С. 62–67.
3. Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. – 2017. – № 2. – С. 24–43.
4. Носик О.В. Цели административного наказания // Наука и технологии XXI века: возможности и риски: Межд. научно-практ. конф.; 23 ноября, 2017. – Костанай Западный: научно-исследовательский центр «Антровита», 2017. – С. 185–190.
5. Оноколов Ю.П. Предупреждение правонарушений и преступлений – основная цель административных правонарушений // Право и практика. – 2013. – № 2. – С. 60–68.
6. Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях. Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 53–59.
7. Студеникина М.С. Два законопроекта новой кодификации законодательства об административных правонарушениях: основные новеллы и их предварительная оценка // Административное право и процесс. – 2017. – № 9. – С. 34–37.
8. Постатейный Комментарий к КоАП РФ. – М.: Статут, 2002.
9. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Севрюгин В.Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс. – 2016. – № 10. – С. 29–37.
11. Мусаева Г.М. Ответственность физических и юридических лиц за нарушение таможенных правил: монография. – Махачкала, 2004.
12. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юрист, 2001.
13. Карпова Е.С. Административная ответственность за земельные правонарушения: дис. ... канд. юр. наук. – Воронеж, 2017.
14. Руденко А.В. Проблемы института административной ответственности на научных трудах профессора Н.Г. Салищевой // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 36–40.
15. Салищева Н.Г. Оптимизация деятельности судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Российское правосудие. – 2016. – № 10. – С. 40–43.
16. Россинский Б.В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 39–41.
17. Литвиненко А.В. Анализ взглядов профессора Салищевой Н.Г. на развитие института административных наказаний и правил их назначения // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 50–56.
18. Салищева Н.Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации. Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 20–24.

References

1. *Tikhomirov Yu.A.* Administrativnoe pravo i protsess. M., 2004.
2. *Nikolaevskii D.O.* Ponyatie, tseli i priznaki administrativnogo prinuzhdeniya // Nauka i obrazovanie: khozyaistvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie. – 2014. – № 12 (55). – S. 62–67.
3. *Lipinskii D.A.* Ponyatie administrativnogo nakazaniya // Yuridicheskie issledovaniya. – 2017. – № 2. – S. 24–43.
4. *Nosik O.V.* Tseli administrativnogo nakazaniya // Nauka i tekhnologii XXI veka: vozmozhnosti i riski: materialy mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – 2017. – S. 185–190.
5. *Voronenko O.A., Skokova A.N.* Nekotorye voprosy administrativnogo nakazaniya // Nauka i obshchestvo v sovremennom mire: problemy i perspektivy razvitiya: materialy mezhdunar. elektronnoho simpoziuma. – 2015. – S. 118–122.
6. *Onokolov Yu.P.* Preduprezhdenie pravonarushenii i prestuplenii – osnovnaya tsel' administrativnykh // Pravo i praktika. – 2013. – № 2. – S. 60–68.
7. *Agapov A.B.* Politiko-pravovye predposylki reformirovaniya zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Administrativnoe pravo i protsess. – 2016. – № 6. – S. 53–59.
8. *Studenikina M.S.* Dva zakonoproekta novoi kodifikatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh: osnovnye novelly i ikh predvaritel'naya otsenka // Administrativnoe pravo i protsess. – 2017. – № 9.
9. Postateyni Kommentarii k KoAP RF. – M.: Statut, 2002. – S. 34–37.
10. O ratifikatsii Evropeiskoi konventsii po preduprezhdeniyu pytok i beschelovechnogo ili unizhayushchego dostoinstva obrashcheniya ili nakazaniya i protokolov k nei: feder. zakon Ros.Federatsii ot 28 marta 1998 g. № 44-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Kon-sul'tantPlyus».
11. *Sevryugin V.E.* «Staraya odezhda» novogo KoAP RF: kontseptual'nye nedorabotki i perekosy zakonoproekta // Administrativnoe pravo i protsess. – 2016. – № 10. – S. 29–37.
12. *Musaeva G.M.* Otvetstvennost' fizicheskikh i yuridicheskikh lits za narushenie tamozhennykh pravil: monografiya. Makhachkala, 2004.
13. *Kozlov Yu.M., Popov L.L.* Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii: uchebnik. – M.: Yurist, 2001.
14. *Karpova E.S.* Administrativnaya otvetstvennost' za zemel'nye pravonarusheniya: dis. ... kand. yur. nauk. – Voronezh, 2017.

Поступила в редакцию 1 марта 2018 г.

UDC 342.9

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-2-97-104

Administrative punishment: concept and objectives

G.M. Musaeva, A.M. Sagidiev

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; admpr@list.ru

The article reveals the concept and features of administrative punishment in the context of the modern doctrine of administrative law. Theoretical and practical aspects of the purpose of administra-

tive punishment are studied. The relevance of the topic of the article lies in the fact that currently there are many administrative offenses committed in Russia, and the administrative punishment is a measure of preventing the commission of new offenses by both the offender and other persons. The article presents the analysis of the current Russian Federation Code of administrative offences. Significant shortcomings of the current administrative legislation are shown. Proposals are made on the need to reform administrative legislation. Positions of lawyer scientists about the new bill of the Code of administrative offenses are analyzed. The system of administrative coercion measures is also investigated. Attention is drawn to the punitive nature of administrative punishment. It is stated that administrative punishment differs from other coercive measures in that it is a punitive sanction for an administrative offence. The analysis of the purposes of administrative punishments carried out in the article complements the theory of administrative law. The result of the study is the formulation of conclusions and proposals for the improvement of administrative legislation.

Keywords: *administrative punishment, goals of administrative punishment, administrative responsibility, administrative coercion, law reform.*

Received 1 March, 2018