

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-1-93-99

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

ДЕРЮГА Артем Николаевич*

✉ derjuga@mail.ru

Восточное ш., 49, Хабаровск, 680014, Россия

ШАКЛЕИН Сергей Николаевич[^]

✉ shaklein83@mail.ru

Пер. Казарменный, 15, Хабаровск, 680020, Россия

***Аннотация.** В статье обсуждаются вопросы развития нового научного направления – административной пенологии, предмет исследования которой нацелен на поиск путей повышения эффективности процедуры назначения и исполнения административного наказания.*

Полнота исследования предмета административной пенологии прямо связана с изучением понятия административной ответственности. Актуальность сопоставления двух юридических категорий – административного наказания и административной ответственности – сопряжена с необходимостью разработки недостающих юридически значимых понятий, с пониманием природы административного наказания. Раскрывается вопрос о том, почему законодатель не счел возможным в правовой дефиниции административного правонарушения вместо административной ответственности установить более конкретный и понятный признак – административное наказание.

В заключительной части работы отмечается, что административная ответственность и административное наказание являются понятиями одной юридической природы, вытекающими из понятия административного правонарушения, где первое является общей категорией, а второе – его производная.

***Ключевые слова:** административная пенология, административное наказание, административная ответственность, административное производство, административное принуждение, постановление.*

Relationship of Concepts “Administrative Punishment” and “Administrative Responsibility”

Deryuga Artem N.**

✉ derjuga@mail.ru

49 Vostochnoye hwy, Khabarovsk, 680014, Russia

Shaklein Sergei N.^{^^}

✉ shaklein83@mail.ru

15 Kazarmenny Lane, Khabarovsk, 680020, Russia

***Abstract.** The article discusses the development of a new scientific field – administrative penology, the subject of research of which is aimed at seeking to increase the efficiency of the appointment and execution of administrative punishment.*

The completeness of the study of the subject of administrative penology is directly related to the study of the concept of administrative responsibility. The relevance of comparing the two legal categories of administrative

* Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Дальневосточного филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, доцент.

[^] Адъюнкт кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел Дальневосточного юридического института МВД России.

** Head of the Department of State and Legal Disciplines at Far Eastern Branch of the Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Docent.

^{^^} Adjunct of the Department of Administrative Law and Administrative and Service Activities of Internal Affairs Bodies at Far Eastern Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russia.

punishment and administrative responsibility is associated with the need to develop the missing legally relevant concepts with understanding nature of administrative punishment. The question is, why the legislator did not consider it possible in the legal definition of an administrative offense, instead of administrative responsibility, to establish a more specific and understandable sign – administrative punishment.

In the final part of the work, it is noted that administrative responsibility and administrative punishment are concepts of one legal nature arising from an administrative offense, where the first concept is a general category, and the second concept is its derivative.

Keywords: *administrative penology, administrative punishment, administrative responsibility, administrative proceedings, administrative coercion, regulation.*

Административная пенология как научное направление, рассматривающее эффективность процедуры назначения и исполнения административного наказания, кроме указанного юридического понятия, имеет в своем арсенале еще один важнейший юридический термин – «административная ответственность».

Близость сущности административной ответственности и административного наказания настолько велика, что часто их отождествляют как равнозначные правовые категории.

Между тем в законодательстве указанные термины достаточно четко разделены. Вызвано это рядом причин, главной из которых является их смысловая разница в теоретической и прикладной юридической плоскости. Обращает на себя внимание и отсутствие официальной дефиниции у первого термина и наличие ее у второго (ч. 1 ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)), а это «следует расценивать как пробел в законодательстве, который препятствует единообразному пониманию института административной ответственности правоприменителями и иными субъектами административного права, в том числе (и не в последнюю очередь) субъектами административной ответственности» [4, с. 19].

«Сегодня административная ответственность представляет собой весьма ощутимое бремя для десятков миллионов российских граждан и юридических лиц. Между тем не только в официальных кругах, но и в научной среде до сих пор отсутствует четкое понимание сущности и социального предназначения административной ответственности...» [3, с. 57], «...Понимание сущности и социального предназначения административной ответственности, адекватного требованиям правового, демократического государства, отсутствует не только во властных структурах, общественном сознании, но даже и в научных кругах» [2, с. 29].

Исследование понятия административной ответственности несомненно обогащает знания о ее сущности и имеет прямое отношение к административной пенологии, так как разработка недостающих юридически значимых понятий, связанных с пониманием природы административного наказания, считается частью предмета рассматриваемого научного направления.

Учитывая целевое назначение административной пенологии, а именно повышение эффективности применения и исполнения административного наказания, сопоставим эту юридическую категорию с административной ответственностью.

При последовательном анализе норм КоАП РФ обнаруживается тесная взаимосвязь административного правонарушения и административной ответственности, которые объединяются в ст. 2.1 КоАП РФ, становясь друг для друга, соответственно обязательным юридическим признаком и основанием. Возникает вопрос о том, почему же законодатель не счел возможным в правовой дефиниции административного правонарушения вместо административной ответственности установить более конкретный и понятный, в том числе обывателю, признак – административное наказание:

Дело в том, что административное наказание является лишь промежуточным результатом совершенного административного правонарушения, который испытывает на себе административный делинквент. Многим кажется, что за совершенным правонарушением следует наказание за него. Чаще всего обыватель даже не задумывается о том, что прежде чем наказать, правоприменителю требуется разрешить многочисленные процессуально-правовые вопросы, закрепленные в законе в качестве обязательных. Это необходимо в целях обеспечения баланса между лицом, обвиняемым в совершении административного правонарушения, как правило,

не имеющего опыта защиты своих интересов, и искушенными в своем деле должностными лицами правоохранительных органов. С одной стороны, такой правовой механизм (производство по делу об административном правонарушении) гарантирует гражданам соблюдение прав, возможность полноценно защищать их, с другой стороны – минимизировать риски, связанные с превышением должностных полномочий субъектов правоохранительных органов.

Административная ответственность – это юридически значимое действие и состояние, а административное наказание – их качественный результат, причем часто лишь технического характера.

Действие связано с правоприменителем и нарушителем. Первый обнаруживает административное правонарушение, собирает доказательства, устанавливает наличие или отсутствие признаков, исключающих дальнейшее производство по делу и наказуемость деяния, принимает иные решения, в том числе о применении административного наказания и способах его исполнения. Второй обязан исполнить решение об административном наказании в установленные законом и правоприменителем сроки, после чего будет находиться в течение года или более в особом правовом состоянии, при котором повторное совершение им однородного административного правонарушения будет считаться отягчающим обстоятельством при назначении последующего административного наказания.

Административное наказание в данном взаимодействии является итоговым решением. Со стороны правоприменителя это оценка противоправного поведения нарушителя, призванная восстановить социальную справедливость и предупредить совершение им нового административного правонарушения. Со стороны правонарушителя это искомый правоприменителем эффект психического переживания от материальных и (или) физических потерь, способное, по мнению правоприменителя, изменить его поведение.

Следовательно, в плане генезиса категории «наказание» и «ответственность» имеют разные по времени и среде возникновения истоки [1, с. 12–13].

Таким образом, понятие административной ответственности имеет сложный собирательный образ и гораздо более широкий смысл, чем административное наказание.

При всей сложности своей структуры административная ответственность, как правило, абсолютна, и не выражена в деталях. Она наступает при наличии оснований, указанных в законе или отсутствует, если они не обнаружены. Административное наказание, напротив, всегда имеет четкие пределы в законе и конкретную меру, зафиксированную в постановлении по делу об административном правонарушении.

В этом смысле, если пренебречь единством указанных терминов как общего и его частного, можно сказать, что административная ответственность предполагается всякий раз, когда выявляется административное правонарушение, а административное наказание, наоборот, образуется лишь при наличии бесспорных доказательств вины административного делинквента, а также отсутствия других обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, указанных в ст. 24.5 КоАП РФ.

Какое это имеет практическое значение? Несмотря на презумпцию невиновности, предположение заставляет правоприменителя быть в юрисдикционном тоне к административному правонарушению и его субъекту, мотивирует удерживать под контролем поведение нарушителя, по крайней мере, до тех пор, пока оно не потеряет своей общественной вредности (опасности). Физически это может выражаться в мерах административного пресечения, например, доставление (ст. 27.2 КоАП РФ), административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ), или в мерах обеспечения производства по делу об административном правонарушении, например, арест имущества (ст. 27.14 КоАП РФ), привод (ст. 27.15 КоАП РФ) и т. д.

Более того, такое понимание вопроса административной ответственности способно частично компенсировать отсутствие четкого регулирования юридического состояния административного делинквента на разных стадиях производства по делу об административном правонарушении, соответственно в качестве подозреваемого (обвиняемого), осуждаемого и наказанного.

В любом наказании, в том числе административном, содержится карательный элемент.

Его суть заключается в возмездии за содеянное в прошлом. Принцип неотвратимости наказания закрепляет неизбежность кары и работает даже в том случае, если со времени совершения административного правонарушения и (или) вынесения

постановления об административном наказании прошло значительное время (ст.ст. 4.5 и 31.9 КоАП РФ). Однако кара в большинстве случаев является событием кратковременным, которая возникает и исчезает в момент непосредственного исполнения административного наказания. Предупредительный эффект содержится в административной ответственности до и после применения административного наказания и действует не только на лиц, непосредственно испытавших его на себе, но и на других лиц, знакомых с существующим видом и мерой наказания.

Практическая польза от этого вывода видится в установлении профилактической функции административной ответственности. Она реализуется через средства массовой информации путем информирования широкого круга лиц о последствиях совершения административных правонарушений, о законодательных изменениях видов и размеров административных наказаний. Очевидно, такую деятельность можно считать пропагандой социально одобряемого поведения, которая способна акцентировать внимание на правомерности собственного поведения граждан.

Административная ответственность за совершение противоправного проступка наступает в момент его фактического совершения, что констатируется общим смыслом ч. 1 ст. 2.1 и ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ. Таким образом, административная ответственность, в отличие от соответствующего наказания, является частью формальных признаков любого административного правонарушения. Последнее должно нести вредное (опасное) для окружающих действие (бездействие), быть противоправным, и за него должна быть предусмотрена административная ответственность, в итоге материализованная в виде постановления по делу об административном правонарушении с назначенным наказанием. Вместе с тем административная ответственность за содеянное может быть прекращена, если преследуемый по закону субъект признается невиновным в противоправном поведении. Аналогичная ситуация может возникнуть и в других случаях, указанных в ст. 24.5 КоАП РФ, которые признаются обстоятельствами, исключающими какое-либо дальнейшее преследование физических или юридических лиц. Таким образом, создается ситуация, при которой возникшая по формальным признакам административная ответственность, качественно так и не перерастает в административное наказание.

Может показаться, что в создавшейся ситуации есть противоречие, которое основано на действии презумпции невиновности (ст. 1.5 КоАП РФ). Дело в том, что административное наказание может наступить исключительно после вынесения соответствующего постановления, вступившего в законную силу в соответствии со ст. 31.1 КоАП РФ. В качестве основания назначения административного наказания выступает установленная судьями или органами административной юрисдикции виновность лица. Таким образом, до этого момента никто не вправе обвинить физическое или юридическое лицо в том, что оно совершило административное правонарушение, а значит, изначально не может нести административную ответственность.

Однако этот кажущийся парадокс разрешается тем, что юридическая ответственность в полном объеме имеет три основания:

- нормативное (система регулирующих ее правовых норм);
- фактическое (реальное неправомерные деяние субъекта права);
- процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам).

Вопрос о реальном привлечении к административной ответственности в конкретном деле разрешается только при наличии всех вышеуказанных оснований. При этом ключевым из них является процессуальное основание, так как оно служит гарантией законности деятельности правоохранительных органов при производстве по делу об административном правонарушении и вынесении соответствующего постановления. Именно в этот момент возникает необходимость в установлении всех обстоятельств дела об административном правонарушении, в том числе, и связанных с вопросом виновности лица, привлекаемого к административной ответственности. В такой ситуации соблюдение принципа презумпции невиновности означает, что обвиняемое лицо не обязано доказывать свою невиновность и до постановления по делу об административном правонарушении официально (публично) считается не совершившим административное правонарушение.

Однако процессуальное основание юридической ответственности базируется на нормативном и фактическом, в рамках которых возникает предположение (подозрение) о совершенном административном правонарушении, а значит и наступлении административной ответственности.

Это предположение, основанное на реально выявленном (фактическое основание) неправомерном поведении (нормативное основание) физического или юридического лица, не только необходимо для осуществления производства по делу об административном правонарушении (процессуальное основание), но и является основанием применения мер административного пресечения и обеспечения указанного выше производства.

Указанные меры государственного принуждения существенно ограничивают права лиц, в отношении которых они применяются, а значит, должны быть обоснованы наличием основания их применения. Очевидно, фактом совершенного административного правонарушения, а следовательно, началом действия правоприменителя по привлечению к административной ответственности и предполагаемом в будущем назначению административного наказания.

Таким образом, противоречие в неразрывной связи между выявленным административным правонарушением и ответственностью за него, основанное на действии презумпции невиновности, снимается.

Рассмотренное выше позволяет установить еще одно отличие между административной ответственностью и административным наказанием.

Назначенное административное наказание может быть успешно обжаловано, а значит, отменено, административную ответственность, напротив, обжаловать и отменить нельзя. Вызвано это уже известными признаками рассматриваемых понятий, а именно абсолютностью административной ответственности и относительностью административного наказания.

Абсолютность административной ответственности основана на неразрывной связи с административным правонарушением. Если оно совершено, то, как минимум, это действие против установленных юридических правил, за которое предусмотрена административная ответственность. Дальнейшее наполнение содержания административной ответственности зависит от правоохранительных органов, которые в случае выявления соответствующего административного правонарушения осуществляют свои полномочия, в том числе обеспечивают реализацию права и обязанностей привлекаемых к административной ответственности физических и юридических лиц.

Очевидно, что административное правонарушение, даже если оно было малозначительным (ст. 2.9 КоАП РФ) или совершалось в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ) или невменяемым лицом (ст. 2.8 КоАП РФ), не отменяет действия административной ответственности, даже в том случае, если административное наказание не было назначено.

Рассмотрим еще один нюанс. Административное наказание может быть отменено до его полного исполнения. Это касается двух видов административного наказания: административного приостановления деятельности (ч. 3 ст. 3.12 КоАП РФ) и административного ареста (ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ).

Таким образом, содержание административной ответственности определяется отдельными деталями ее основания (нормативным, фактическим, процессуальным) или всей их совокупностью, а содержанием административного наказания выступает лишь определенный объем правоограничений, субъективно выбранный в пределах, установленных законом.

Этот вывод имеет важное практическое значение в области защиты прав граждан от незаконных действий правоохранительных органов. Восстановление социальной справедливости – это не только применение соразмерного правонарушению наказания или освобождение от него в связи с недоказанностью события административного правонарушения, виновности физических или юридических лиц. В последних случаях это юридическая возможность защиты прав граждан и юридических лиц, которые были ограничены, а в некоторых случаях нарушены, в процессе административно-юрисдикционной деятельности правоохранительных органов. Не случайно срок административного задержания (ст. 27.5 КоАП РФ) на основании ч. 3 ст. 3.9 КоАП РФ включается в срок отбывания административного ареста. Это так же касается такой меры административного пресечения, как временный запрет деятельности (ст. 27.16 КоАП РФ).

Это происходит через одну из юридических форм судебной защиты прав граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и иных публичных органов. В части 2 ст. 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации установлено: «Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия)

государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению».

Таким образом, сделан достаточно неожиданный вывод о том, что возмещение морального и материального вреда, причиненного в процессе незаконной (ошибочной) административно-юрисдикционной практики, возможно даже в том случае, если физические и (или) юридические лица не были административно наказаны, но испытали какие-либо меры государственного принуждения.

Вместе с тем анализ судебной практики показал полное отсутствие соответствующих решений. На наш взгляд, это связано со сложившейся правоприменительной практикой, когда основанием защиты прав граждан выступают не ошибочные действия должностных лиц государственных органов власти вообще, а лишь их итоговые решения. Таким образом, если юридическая ошибка органов административной юрисдикции была выявлена до стадии реального привлечения к административному наказанию, на какую-либо компенсацию причиненного вреда физические и (или) юридические лица рассчитывать не могут.

На наш взгляд, такое положение дел не соответствует принципу взаимной ответственности государства и личности, не служит укреплению законности и дисциплины в органах административной юрисдикции, а также уважения и доверия к ним со стороны обывателей.

Форму реализации административной ответственности условно можно разделить на два вида. Основная, которая выражается в назначении и исполнении административного наказания, и иные формы ответственности, в том числе связанные с освобождением от административного наказания:

– замена административного наказания мерами воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, достигших 16 лет (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ, п. 5 ч. 2 ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹, ст. 12 Закона Хабаровского края от 1 октября 2003 г. № 142

«О порядке создания и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Хабаровском крае»²);

– освобождение от административного наказания в связи с малозначительностью противоправного деяния (ст. 2.9 КоАП РФ);

– освобождение от дальнейшего исполнения административного наказания при наличии условий, указанных в КоАП РФ. Например, досрочное прекращение исполнения наказания в виде административного приостановления деятельности (ч. 3 ст. 3.12) или прекращение дальнейшего отбывания административного ареста (ч. 5 ст. 32.8).

Существует еще одна форма реализации административной ответственности, связанная с постнаказательным состоянием. Это время, в период которого административный делинквент находится в состоянии особого внимания со стороны закона и правоприменителя. Начинается этот срок в день окончания исполнения административного наказания и на основании ст. 4.6 КоАП РФ длится 1 год.

Необходимость этого вызвана проверкой того, насколько мера административного наказания повлияла на сознание и (или) волю нарушителя, смогла изменить его поведение на устойчивое правомерное, хотя бы в той сфере, где он нарушил правило. Если этого не произошло и административный делинквент в течение указанного выше времени совершает однородное административное правонарушение, то на основании п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ это считается обстоятельством, отягчающим административную ответственность, признание которого влечет выбор более строгой меры административного наказания по санкции соответствующего состава административного правонарушения.

Таким образом, прошлое противоправное поведение административного делинквента сохраняет состояние административной ответственности после исполнения административного наказания.

Несколько отличная в деталях, но похожая в принципе ситуация возникает в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые были наказаны путем административного выдворения за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). В этом случае исполнение административного наказания также не заканчивает действия административной

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

² Собр. законодательства Хабаров. края. 2003. № 10/15.

ответственности, но в отличие от предыдущего примера, она действует не опосредованно, а прямо. На основании п. 2 ст. 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³ въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации они подвергались административному выдворению за пределы Российской Федерации, – в течение пяти лет со дня такого выдворения.

Следовательно, еще раз можно убедиться в том, что понятие административной ответственности гораздо шире понятия администра-

тивного наказания, так как может быть реализовано без назначения наказания, а наказание вне рамок административной ответственности реализовать нельзя.

Административное наказание выступает лишь материализованной стадией административной ответственности, представляет собой реализацию последней во вступившем в силу постановлении по делу об административном правонарушении.

Таким образом, административная ответственность и административное наказание являются понятиями одной юридической природы, вытекающими из административного правонарушения, где первое является общей категорией, а второе – ее производной.

Список литературы

1. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12–20.
2. Соловей Ю. П. К вопросу о реформе законодательных основ административной ответственности // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 28–39.
3. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2(2). С. 56–63.
4. Соловей Ю. П., Панов А. Б. Административная ответственность юридических лиц // Государство и право. 2014. № 5. С. 119–121.

References

1. Bel'skii K. S. Administrativnaya otvetstvennost': genezis, osnovnye priznaki, struktura [Administrative Responsibility: Genesis, Main Features, Structure]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 1999, no. 12, pp. 12–20.
2. Solovey Yu. P. Panov A. B. Administrativnaya otvetstvennost' yuridicheskikh lits [Administrative Liability of Legal Entities]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*, 2014, no. 5, pp. 119–121.
3. Solovey Yu. P. K voprosu o reforme zakonodatel'nykh osnov administrativnoi otvetstvennosti [On the Issue of Reform of the Legislative Basis of Administrative Responsibility]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 28–39.
4. Solovey Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.

³ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1996. № 34, ст. 4029.